

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

Jamova 2
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si



Interdisciplinarni podiplomski študij
prostorskega in urbanističnega
planiranja

Kandidat:

Jurij Režek

Sistem kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja v Evropski uniji in stanje v Sloveniji

Magistrska naloga št. 51

Mentor:

izr. prof. dr. Anton Prosen

Ljubljana, 20. 5. 2008

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*ODDELEK ZA
GEODEZIJO*

*Interdisciplinarni
podiplomski študij
prostorskega in
urbanističnega planiranja
IPŠPUP*



Kandidat:

JURIJ REŽEK, univ.dipl.inž.geod.

**Sistem kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja
v Evropski uniji in stanje v Sloveniji**

Magistrsko delo štev.: 51 (M)

**System of Indicators for Monitoring Spatial Development
in the European Union and Situation in Slovenia**

Master of Science Thesis No.: 51 (M)

Mentor:

izr. prof. dr. Anton Prosen

Član:

prof. dr. Andrej Černe (FF)

Predsednik komisije:

prof. dr. Andrej Pogačnik

Član:

izr. prof. dr. Radoš Šumrada

Ljubljana, april 2008

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani **JURIJ REŽEK** izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom » **SISTEM KAZALCEV ZA SPREMLJANJE PROSTORSKEGA RAZVOJA V EVROPSKI UNIJI IN STANJE V SLOVENIJI** «.

Ljubljana, april 2008

Jurij Režek

IZJAVE O PREGLEDU DELA

Delo so si ogledali:

- izr. prof. dr. Anton Prosen, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo,
- prof. dr. Andrej Černe, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo,
- izr. prof. Radoš Šumrada, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo.

BIBLIOGRAFSKO - DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

UDK: 004.6:528:659.2:711(4+497.4)(043.2)

Avtor: Jurij Režek

Mentor: izr. prof. dr. Anton Prosen

Naslov: Sistem kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja
v Evropski uniji in stanje v Sloveniji

Obseg in oprema: 183 str., 15 pregl., 21 sl.

Ključne besede: prostorsko planiranje, prostorski razvoj, regionalni razvoj,
urejanje prostora, spremljanje stanja v prostoru, prostorski
monitoring, kazalci, ESPON, geodetski podatki, Slovenija, EU

Izvleček

V magistrskem delu proučimo razloge, zakaj v Sloveniji nimamo sistema spremljanja prostorskega razvoja kljub temu, da je njegova vzpostavitev predvidena v političnih in normativnih dokumentih. Po vzpodbudnih začetnih dejavnostih se je vzpostavljanje takega sistema, temelječega na kazalcih, zaustavilo. Proučimo, ali so razlogi za to v sistemskem odstopu prostorsko načrtovalske stroke v Evropi, v odločitvi politike, v nezmožnosti stroke, da prouči in pripravi podlage za sistem kazalcev za opazovanje prostorskega razvoja in poročanje o njem, v nerazpoložljivosti geodetskih podatkov ali v pomanjkanju organizacijskih sposobnosti pristojnega ministrstva. Proučimo prizadevanja prostorsko planerske stroke v Evropi od Torremolinske listine prek EPRP do programa ESPON 2006, obstoječe slovenske strateške politične in zakonske akte in vrsto strokovnih prispevkov s področja vzpostavljanja sistemov kazalcev za opazovanje prostorskega razvoja. Proučimo priporočila za opazovanje in vrednotenje družbeno gospodarskega razvoja in izvedbene dejavnosti v programu ESPON 2006. Izdelamo tudi analizo potrebnih in obstoječih geodetskih podatkov za tak sistem in analiziramo razpoložljivost geodetskih podatkov v Sloveniji. Zaključimo, da je razlog za neuresničitev vzpostavitve sistema kazalcev v Sloveniji v nezmožnosti pristojnega ministrstva, da organizira in vodi izvedbene dejavnosti. V zaključku magistrskega dela predlagamo ustrezne nadaljnje dejavnosti z namenom, da v Sloveniji izpolnimo politične zaveze in usmeritve stroke.

BIBLIOGRAPHIC - DOCUMENTALISTIC INFORMATION

UDC: 004.6:528:659.2:711(4+497.4)(043.2)

Author: Jurij Režek

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Anton Prosen

Title: System of Indicators for Monitoring Spatial Development in the European Union and Situation in Slovenia

Notes: 183 p., 15 tab., 21 fig.

Key words: spatial planning, spatial development, regional development, spatial management, spatial monitoring, indicators, ESPON, geodetic data, Slovenia, EU

Abstract

In the thesis we examine the reasons why the spatial monitoring system does not exist in Slovenia, even though it is required by Slovenian strategic political and legal norms. After initial encouraging activities of the implementation of such a system based on indicators, activities have ceased. We examine whether the reasons for that lie either in the systemic withdrawal of spatial planning profession in Europe, in the decision of politics, in the inability of the profession to examine and prepare the systems of monitoring indicators and reports, in the inavailability of data or in the lack of organisational abilities of the responsible ministry. We review the efforts of spatial planning profession in Europe since Torremolino charter over ESDP to the ESPON 2006 program, the existing Slovenian strategic and political documents, and a number of professional contributions dealing with establishment of systems of spatial development indicators. We also reviewed guidelines for monitoring and evaluation of socio-economic development and implementation activities within ESPON 2006 program. We conduct analyses of the needed and of the existing geodetic data in such a system, and analyse availability of geodetic data in Slovenia. Finally we conclude that the reason for the deficit of implementation in Slovenia lies in the inability of the competent ministry to organise and manage implementation activities. In the conclusions of the thesis we propose further activities in order for Slovenia to fulfil political commitment and professional guidelines.

ZAHVALA

Delo je nastalo ob mentorstvu izrednega profesorja dr. Antona Prosena. Spodbujal me je in mi dajal metodološke in vsebinske usmeritve pri snovanju in izdelavi dela. Vedno sem sicer moral premisliti, zakaj mi je dal nek nasvet. Morda nisem prav vseh nasvetov in opozoril upošteval, vendar sem tudi ta razumel, čeprav kakšno šele ob zaključevanju dela. Spoznal pa sem, da je imel vsakič prav. Zahvaljujem se dr. Prosenu za izvrstno mentorstvo.

Zahvaljujem se tudi družini, ženi Mojci, hčerkama Piji in Tajdi ter mami in očetu. Časa, potrebnega za študij in za izdelavo magistrskega dela, nisem preživel z njimi, čeprav sem si velikokrat želel. Žena in hčerki so to najbolj občutile, vendar so razumele, me podpirale in mi ta čas podarile. Jaz pa jim posvečam to delo.

KAZALO VSEBINE

	str.
Kazalo preglednic	X
Kazalo slik	XI
Kazalo prilog	XII
Okrajšave in simboli	XIII
1 UVOD	1
1.1 Namen magistrskega dela	3
1.2 Cilji magistrskega dela in delovna hipoteza	6
1.3 Metodološki okvir in zasnova dela	9
2 IZHODIŠČA	12
2.1 Osnovni pojmi s področja kazalcev	12
2.2 Trajnostni razvoj	16
2.3 Teritorialni kapital	17
2.4 Teritorialna povezanost	19
2.5 Ustava EU in teritorialna povezanost	21
3 EVROPSKA STROKA IN SPREMLJANJE PROSTORSKEGA RAZVOJA NA RAVNI EVROPE	24
3.1 Od Torremolinske listine in leipziških načel do EPRP	25
3.2 Politika in stroka na področju prostorskega razvoja pri pripravi EPRP	31
3.2.1 Pojma prostorski razvoj in prostorsko planiranje	35
3.3 Opazovanje prostora v procesu oblikovanja EPRP	37
3.4 Osnovne značilnosti EPRP v luči kazalcev prostorskega razvoja	39
3.5 Študijski program o evropskem prostorskem načrtovanju in kazalci prostorskega razvoja	44
3.5.1 Merila in kazalci diferenciacije prostorskih enot	45
3.5.2 Zaključki študijskega programa	47
4 PROGRAM ESPON, METODOLOŠKI PRISTOPI IN SISTEM KAZALCEV	50
4.1 Osnovne metodološke značilnosti	51
4.2 Povezava političnih izhodišč in znanstvenega proučevanja	53
4.2.1 Tipologija evropskega prostora	58
4.2.2 Metodologija vzpostavljanja kazalcev	63
4.2.3 Metodologija izbiranja ključnih kazalcev	67
4.2.4 Dokumentiranje kazalcev - metodološki listi	70
4.2.5 Poročilo o stanju v prostoru	72
4.3 Načela opazovanja prostora	72
4.3.1 Predlog strukture poročila s strani programa ESPON	75
4.4 GIS orodja za podporo programa ESPON	79

5	PREGLED POMEMBNEJŠIH SLOVENSKEH POLITIČNIH DOKUMENTOV..	82
5.1	Družbeno planiranje - 1980	82
5.2	Stanje od leta 2000 do leta 2007	84
5.2.1	Strategija regionalnega razvoja Slovenije - 2001	84
5.2.2	Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije - 2002	87
5.2.3	Politika urejanja prostora Republike Slovenije - 2002.....	90
5.2.4	Zakon o urejanju prostora - 2002	91
5.2.5	Strategija prostorskega razvoja Slovenije - 2004.....	93
5.2.6	Uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora in minimalnih enotnih kazalnikov - 2004.....	94
5.3	Stanje 2007	95
5.3.1	Zakon o prostorskem načrtovanju - 2007.....	96
6	SLOVENSKA UPORABA METODOLOGIJE ZA SPREMLJANE STANJA V PROSTORU	98
6.1	Splošni organizacijski vidik sistema spremljanja stanja v prostoru	98
6.2	Dejavniki sistema za spremljanje stanja v prostoru v Sloveniji s poudarkom na podatkih	104
6.2.1	Pripravljenost politike za uvedbo sistema za spremljanje stanja v prostoru	105
6.2.2	Stroka in metodologija pri spremljanju in vrednotenju stanja v prostoru	107
6.2.3	Podatki in informacijski sistem za podporo spremljanja stanja v prostoru.....	111
6.2.4	Zahteve direktive EU INSPIRE - 2007	115
7	PODATKI GEODETSKE UPRAVE ZA SISTEM SPREMLJANJA STANJA V PROSTORU	118
7.1	Podatki GU po direktivi INSPIRE	118
7.2	Podatki GU po osnutku kazalcev za spremljanje stanja v prostoru.....	121
7.3	Podatki GU za potrebe vzpostavljanja sistema kazalcev.....	127
7.3.1	Podatki po Zakonu o evidentiranju nepremičnin	129
7.3.2	Topografsko kartografski podatki	133
7.3.3	Podatki o trgu in cenah nepremičnin.....	137
7.4	Dostopnost geodetskih podatkov.....	137
7.4.1	Seznanitev z razpoložljivimi podatki GU	139
7.4.2	Izdajanje geodetskih podatkov za uporabnike v javni upravi	140
7.4.2.1	Statistika nekaterih izdanih podatkov GU	141
8	ZAKLJUČKI.....	145
9	POVZETEK.....	158
10	SUMMARY.....	161
VIRI	164
Citirani viri	164
Drugi viri	171
PRILOGE.....	173

KAZALO PREGLEDNIC

	str.
Preglednica 1: Struktura metapodatkov o kazalcu	71
Preglednica 2: Struktura in vsebina poročila o stanju v prostoru	78
Preglednica 3: Vrste prostorskih podatkov v prilogah direktive INSPIRE	119
Preglednica 4: Viri podatkov in število kazalcev pri katerih vir zagotavlja podatke	122
Preglednica 5: Viri podatkov in število navedb vira pri kazalcih, kjer vir zagotavlja podatke	123
Preglednica 6: Področja spremljanja stanja v prostoru in podatki GU, ki so za to potrebni .	125
Preglednica 7: Vrste in število izdanih podatkov GU	142
Preglednica 8: Izdani podatki GU proračunskim uporabnikom (zbirno)	142
Preglednica 9: Število in odstotek enot najpomembnejših podatkov izdanih javnemu sektorju.....	143
Preglednica 10: Seznam kazalcev po SPESP	174
Preglednica 11: Kazalci ESPON za pripravo RCE	176
Preglednica 12: Temeljni kazalci RCE za Slovenijo.....	177
Preglednica 13: Matrika 28 ključnih kazalcev ESPON.....	178
Preglednica 14: Nova matrika usmerjevalnih kazalcev.....	180
Preglednica 15: Nova matrika zelenih kazalcev.....	182

KAZALO SLIK

	str.
Slika 1: Uravnotežen trajnostni prostorski razvoj	2
Slika 2: Temeljna področja vrednotenja	14
Slika 3: Vrste kapitala, ki določajo razvojne možnosti posameznih območij	18
Slika 4: Medsebojni vpliv območij z ustvarjanjem povezanosti med njimi	20
Slika 5: Sodelovanje med znanostjo in politiko pri pripravi EPRP	34
Slika 6: Osnovna shema sistema za spremljanje prostorskega razvoja po EPRP in ESPON ..	43
Slika 7: Shema sistema za spremljanje prostorskega razvoja	57
Slika 8: Koraki prevedbe med politiko in stroko	58
Slika 9: Shema izvajanja medsektorske analize SWOT za potrebe RCE	59
Slika 10: Od izvornih podatkov do rangiranja za RCE	62
Slika 11: Shema seznamov kazalcev ESPON	68
Slika 12: Povezana orodja za prostorske analize v programu ESPON	80
Slika 13: Struktura orodja ESPON spletni GIS	81
Slika 14: Cikličnost sistema spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru	99
Slika 15: Preverjanje koristnosti sistema vzpostavljanja kazalcev	102
Slika 16: Temeljni koraki priprave sistema kazalcev	110
Slika 17: Shema korakov med podatki in poročilom o stanju v prostoru	112
Slika 18: Vloga INSPIRE v podatkovnem sistemu ESPON	116
Slika 19: Primerjava stanj vzpostavitve sistema kazalcev med EU in Slovenijo	153
Slika 20: Možna organizacijska shema vodenja sistema spremljanja prostorskega razvoja ..	156
Slika 21: Slovenija in območje ESPON	157

KAZALO PRILOG

	str.
Priloga A: Seznam kazalcev po SPESP	174
Priloga B: Seznam projektov programa ESPON 2006	175
Priloga C: Seznam kazalcev za pripravo regionalne klasifikacije Evrope in temeljni RCE kazalci za Slovenijo	176
Priloga D: Matrika 28 ključnih kazalcev ESPON	178
Priloga E: Novi matriki usmerjevalnih kazalcev in zelenih kazalcev	180

OKRAJŠAVE IN SIMBOLI

BDP	Bruto družbeni proizvod
CAP	Common Agricultural Policy
CEMAT	European Conference of Ministers Responsible for Spatial and Regional Planning
CEN	Comite Europeen de Normalisation
CORINE	Coordinated Information on the Environment
CRP	Centralni register prebivalstva
CSD	Comitee on Spatial Development (Odbor za prostorski razvoj)
DC	Dublin Core
DTK	Državna topografska karta
EC	European Commission (Evropska komisija)
EEA	European Environmental Agency
EIONET	European Environment Information and Observation Network
EPRP	Evropske prostorsko razvojne perspektive
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESP	European Spatial Planning
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities
GEOSS	Global Earth Observation System of Systems
GIS	Geografski informacijski sistem
GMESS	Global Monitoring for Environment and Security
GU	Geodetska uprava
INSPIRE	Infrastruktura za prostorske informacije v Evropi
IS	Informacijski sistem
ISO	International Standards Organization
MEANS	Methods for Evaluating Activities of a Structural Nature
MESP	Ministry for the Environment and Spatial Planning
NISO	National Information Standards Organization (ZDA)
NKT	Nacionalna kontaktna točka

NUTS	Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSTP	Ocena stanj in teženj v prostoru
MOP	Ministrstvo RS za okolje in prostor
PIS	Prostorski informacijski sistem
RCE	Regional Classification of Europe
RPE	Register prostorskih enot
SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SMA	Surveying and Mapping Authority
SPESP	Study Programme on European Spatial Planning
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TEN	Trans European Networks
ZEN	Zakon o evidentiranju nepremičnin
ZGeoD	Zakon o geodetski dejavnosti
ZPNačrt-1	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZRC SAZU	Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora
WEF	World Economic Forum

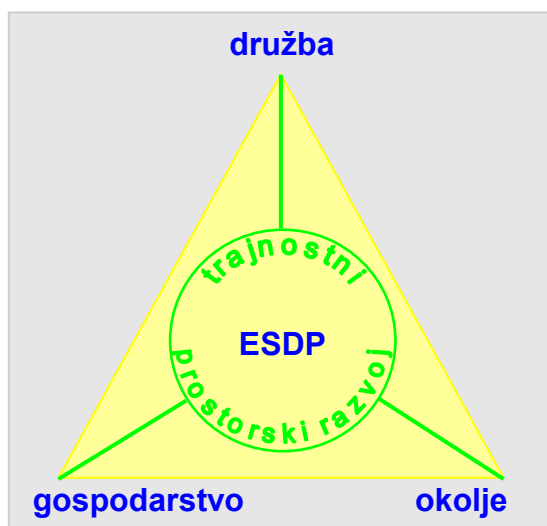
1 UVOD

Povečevanje gospodarske učinkovitosti se v sodobnem svetu smatra kot pogoj za ustvarjanje možnosti zadovoljevanja potreb skupnosti (družbe) in kakovosti življenja posameznika. Samo uspešno in učinkovito gospodarstvo lahko prispeva in vlaga v izboljšanje ostalih sestavin blaginje (okoljsko, družbeno, tudi prostorsko) in prispeva k dvigu življenjskega standarda prebivalstva (Pogačnik, 2000). Težnje gospodarskega (pod)sistema po učinkovitosti ter težnje prebivalstva po povečanju kakovosti življenja so upravičene in legitimne, vendar so omejene z možnostmi izpolnjevanja. Gospodarsko učinkovitost je mogoče povečevati bodisi s povečanjem učinkovitosti ob nespremenjenem obsegu obstoječih uporabljenih virov, z njihovo boljšo izkoriščenostjo (surovine, čas, organizacija, znanje, tehnologija, inovacije) ali pa zgolj s povečanjem obsega uporabljenih virov (več energije, več surovin, več zaposlenih, več prostora).

Pomembni omejitvi razvoja sta razpoložljivost in kakovost prostora. Razpoložljivi prostor, zemljišča in vode, ki prostor predstavljajo, je omejen, zato se s prostorom upravlja in gospodari (Land administration guidelines, 1996). Gospodarjenje s prostorom predstavlja vse dejavnosti, ki so povezane s prostorom, gledano tako iz gospodarskega, kot iz okoljskega ali družbenega stališča. Upoštevati vse tri razvojne sestavine je tudi osnovno izhodišče Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv, temeljnega evropskega političnega dokumenta na področju prostorskega razvoja za sedanje obdobje (Slika 1). Ta omenjene sestavine, torej gospodarsko, družbeno in okoljsko, postavlja kot enakovredne pri obravnavanju prostorskega razvoja, pri iskanju trendov bodočega razvoja in pri podajanju smernic za nadaljnji prostorski razvoj. Uravnoteženost med temi sestavinami je temeljna paradigma prostorskega razvoja evropskega ozemlja (ESDP, 1999).

Pojma razpoložljivosti in kakovosti izrabe prostora nista v enostavni povezavi. Velik obseg naravnega ali neizkoriščenega prostora ne pomeni, da so prostor in prostorske strukture kakovostni in malo razpoložljivega prostora ne pomeni, da je prostor slabo ali nekakovostno izkoriščen. Povezuje ju smotrnost, torej načrtnost in premišljenost pri rabi prostora. Smotrnost ne vključuje le proučevanja rabe prostora iz gospodarskega vidika, temveč hkrati predvideva tudi upoštevanje družbenih, kulturnih, zgodovinskih in okoljskih dejavnikov, ki so lastni posameznemu delu prostora, oziroma ozemlju ali območju (teritoriju). Ni več vprašanje, ali je lahko prostor smotrno izkoriščen, če ga prepustimo vsakokratni, sprotni pobudi po njegovi

rabi za neko dejavnost, ne da bi prek več pogledov in širše ovrednotili razloge, možnosti in pogoje za to in poiskali optimum sožitja med človekom in naravo.



Slika 1: Uravnotežen trajnostni prostorski razvoj (ESDP, 1999, str. 10)

Figure 1: Balanced spatial development (ESDP, 1999, p. 10)

Uvajanje nove paradigme trajnostnega razvoja v vse razvojne politike in dejstvo, da ima uresničevanje teh politik prostorske učinke, terja tudi stalno kvantitativno sledenje učinkov teh politik in preverjanje njihove ustreznosti (Nared, 2003 in Vintar-Mally, 2006). Obenem je postala smotrna in kakovostna izkoriščenost prostora v sodobnih evropskih družbah tudi skupna in posameznikova vrednotna opredelitev, zato je postala tudi odgovornost javnega sektorja (Gantar, 2007). Prek te naložene odgovornosti javnemu sektorju se z njegovimi dejavnostmi uvaja red in premišljenost pri rabi prostora in pri razporeditvi prostorskih struktur, namesto naključnosti in povečevanja nereda le z uresničevanjem vsakokratnih trenutnih ali posameznih sektorskih pobud (Ravbar, 2000). Premišljenost in posledično urejenost prostora se lahko zagotavlja le prek premišljenih politik prostorskega razvoja ter oblikovanja instrumentov in ukrepov njihovega uresničevanja. Ob vrsti drugih instrumentov urejanja prostora tudi sistem kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja zavzema pomembno mesto.

1.1 Namen magistrskega dela

Na prostoru Evropske unije je mogoče že nekaj desetletij slediti težnjam prostorsko načrtovalske stroke po oblikovanju in vzpostavitvi sistema za spremljanje stanja in teženj prostorskega razvoja. Temelj takega sistema so podatki in kazalci, njegovo jedro pa na njih temelječe strokovne ocene stanj in teženj prostorskega in regionalnega razvoja. Kazalci za spremljanje in vrednotenje prostorskega razvoja so orodje, s katerim je olajšano razpoznavanje trendov, napovedovanje problemov, vrednotenje obstoječih in oblikovanje novih ukrepov prostorske in regionalno razvojne politike nekega območja. Pri vzpostavljanju sistema kazalcev prostorskega razvoja težko ločimo prostorske probleme od širših, regionalno razvojnih (glej tudi Naprudnik, 2005). Vsaka razvojna politika in dejavnost, ki pomeni njeno uresničevanje, ima odraz tudi v prostoru, na območju, na katerega se nanaša.

Evropski prostor je postal z združevanjem v Evropsko unijo bolj odprt in hkrati bolj povezan, kot je bilo to v preteklosti. Tehnološki razvoj (promet, telekomunikacijske storitve), značaj gospodarstva (globalizacija, nove storitve), pomen urbanih središč za gospodarski razvoj in bivanje, pomen podeželja, mobilnost prebivalstva, varovanje identitete prostora in spremenjene zahteve po kakovosti življenja so dejavniki, ki bistveno vplivajo na rabo prostorskih potencialov in na organizacijo prostorskih struktur posameznih, v preteklosti bolj zaprtih območij. Na razmeščanje in oblikovanje prostorskih struktur vpliva tudi izginjanje državnih meja in odstranjevanje ovir za mobilnost kapitala, prebivalstva in storitev. Posledično evropski prostor postaja območje sodelovanja in povezovanja med območji, vendar na drugi strani naraščajo razlike v razvitosti med območji. Za odpravljanje teh razlik je treba na vsakem območju uporabiti njegove notranje vire, potencialne, hkrati pa brez povezovanja in sodelovanja z drugimi območji ni moč ustrezno razvijati niti njegovih notranjih ali širših, skupnih razvojnih potencialov.

Proučevanje prostorskega razvoja se je zato izrazito preselilo iz področja preučevanja posameznih območij, njihovih notranjih elementov, notranjih relacij in pravil njihovega medsebojnega učinkovanja v proučevanje vse bolj odprtih prostorov (sistemov). Pri teh imajo vse pomembnejšo vlogo tudi okolica območja, torej sosednja območja, zunanji dejavniki in s tem tudi proučevanje odnosov med notranjimi in zunanjimi elementi. Proučevanje tradicionalnih urbanih sistemov (poselitev, delovna mesta, promet, oskrba, ...) majhnih razsežnosti, ki so temeljili na preprostih komunikacijah, kratkih razdaljah, majhni

specializaciji in šibkem pretoku informacij, danes zamenjuje proučevanje večjih prostorov, omrežij prostorskih sistemov in njihovih stanj, medsebojnih obstoječih in možnih (potencialnih) odnosov. Matrika človekovih dejavnosti se je bistveno razširila in ni več vezana na majhne prostore (mesta, regije), gospodarstvo deluje na širših prostorih kot kdajkoli, izginja tudi ločnica med podeželskim in urbanim prostorom (Pogačnik, 2000).

Danes torej red v prostoru določa bistveno večje število dejavnikov, medsebojnih odnosov in sestavin sistema, kot je bilo to običajno nekdanj. To terja tudi uvedbo novih načinov in tehnik za njegovo proučevanje. Prostorski razvoj skozi pogled tradicionalnih metod urejanja prostora (prostorskega načrtovanja) je postal manj pregleden in njegovo proučevanje zahtevnejše, kot je bilo nekdanj. Ugotovitev, da skorajda ni razvojne politike (gospodarske, družbene, regionalne, okoljske in tako naprej), ki ne bi imela prostorskega vpliva, je postala dejstvo. Kakšen je ta vpliv, pa je vprašanje, na katerega je odgovore moč poiskati le z bolj ali manj zapletenimi pristopi sistemske teorije in s postopki obdelav podatkov (kvantitativnih in kvalitativnih), oblikovanja in izračunavanja kazalcev ter strokovne presoje rezultatov. Zato sistematičen, sistemski in celostni pristop ter uporaba kvantitativnih tehnik in informacijske tehnologije pri tem prav gotovo zavzemajo pomembno mesto.

Podatki in kazalci prostorskega razvoja sicer že vsaj stoletje zavzemajo pomembno vlogo pri prostorskem načrtovanju, a med sodobnim pojmom in pomenom prostorskega načrtovanja na podlagi dejstev (angl. evidence based planning) in preteklim pojmovanjem inventarizacije prostora obstajajo pomembne razlike. Danes so podatki pomembni ne le kot izhodišče in kot posamezne spremenljivke, katerih število je obvladljivo znotraj običajnih, celo analognih tehnik njihove obdelave. Podatki danes prežemajo celoten proces prostorskega razvoja, od snovanja, načrtovanja, sprejemanja, utemeljevanja ter izvajanja in opazovanja posledic prostorsko planskih odločitev. Kazalci pa niso le podatki, temveč tvorijo sisteme med seboj funkcijsko ter vzročno/posledično povezanih spremenljivk, ki so prav zaradi te povezanosti strokovno, sistematično in premišljeno oblikovani. Ta vnaprejšnja določenost glede na predmet proučevanja, razpoložljivost podatkov ter strokovnost, premišljenost in sistematičnost njihovega oblikovanja jim daje značaj sistema in zagotavlja, da njihova uporaba omogoča strokovno utemeljene presoje dogajanj v prostoru. Prek ustrezno izbranega sistema kazalcev je omogočena primerjava med območji, regijami in državami, prek njih lahko spremljamo in nadziramo učinkovitost politik, omogočajo pa tudi priložnost za iskanje povezav med pojavi. Prek njih je omogočen tudi vpogled javnosti v stanje okolja, družbe in

gospodarstva in spremljanje doseganja zastavljenih družbenih ciljev, ki se odražajo v razvojnih politikah in programih. Potreba po stalnem spremljanju in izračunavanju kazalcev se zato zdi samoumevna (Vintar-Mally, 2006).

V Sloveniji resda ni tako izrazitih (ali skrajnih) negativnih učinkov (gospodarskih) razvojnih teženj na posamezna območja, kot je to ugotovljeno za širši, evropski prostor (depopulacija prostorov, koncentracija dejavnosti, naraščanje regionalnih razlik). Vendarle pa so negativne težnje razvoja in njihov odraz na prostor, na posamezna območja slovenskega ozemlja podobne kot v evropskem prostoru in v drugih državah (ali regijah) v Evropi. Obstaja nevarnost, da se začnejo poglobljati (Strategija razvoja Slovenije, 2004). Hkrati so tudi prostorsko razvojna načela podobna načelom prostorskega razvoja v Evropi in so privzeta tudi v vseh pomembnih političnih in strateških slovenskih dokumentih. Tudi razvojni cilji slovenskega prostora so podobni tistim v združeni Evropi. Podoben je tudi sistem vrednot, med katerimi so trajnostna raba prostora in okolja ter pravica do zadovoljevanja materialnih in nematerialnih potreb prebivalstva ene od najpomembnejših. Zato je proučevanje stanj in teženj v prostoru smiselno in mogoče s podobnimi pristopi, metodami, ukrepi in instrumenti, kot se uvajajo in uveljavljajo na širšem prostoru Evrope. Tudi pri nas se bolj ali manj sistematično proučuje in uvaja podobne metode in tehnike spremljanja in vrednotenja stanj in teženj v prostoru kot v širšem, evropskem prostoru. Pri tem proučevanju gre tako za dejavnosti strok, predvsem tistih, ki proučujejo razvoj prostora in regionalni razvoj, pri uvajanju pa predvsem za dejavnosti javnega sektorja, predvsem državne uprave, ki ji je naložena odgovornost za trajnostno rabo prostora.

Namen dela je proučiti dejavnosti strok na področju urejanja prostora, ki se izvajajo v evropskem prostoru na področju vzpostavljanja kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja. V okviru teh dejavnosti se ugotavljajo dejavniki, ki pomembno vplivajo na stanje prostora ter oblikujejo načini in metodologije za ocenjevanje stanja in za spremljanje teženj prostorskega razvoja. Le ob poznavanju teh dejavnikov in metodologij za njihovo proučevanje je v nadaljevanju mogoče oblikovanje ukrepov in instrumentov usmerjanja prostorskega razvoja ter zagotoviti spremljanje učinkovitosti izvajanja razvojnih politik.

Sistem kazalcev za spremljanje in vrednotenja stanja se je v Sloveniji v preteklem obdobju na strokovni ravni že proučeval in je bil tako v sistemu družbenega planiranja (po 1980), kot tudi v novejšem obdobju, med letoma 2000 in 2004, tudi že deklariran in uveden v slovenski

pravni sistem. V obdobju po letu 2004 pa je mogoče zaznati, da se navzlic prav nasprotnim dejavnostim evropske stroke in politike v Evropski uniji proučevanje in uveljavljanje ukrepov na tem področju opušča. Kot eden od razlogov za to se navaja odsotnost ali nedostopnost podatkov in evidenc, na podlagi katerih bi bilo mogoče oblikovati tak sistem. Ta razlog pa je na strani javnega, bolj državnega sektorja, zato se od njega pričakuje tudi večja dejavnost na tem področju. Vendar sama razpoložljivost podatkov še ni zadostni pogoj, da se vzpostavi sistem spremljanja prostorskega razvoja na podlagi kazalcev. Tudi ni zadostni pogoj deklarativna opredelitev za tak sistem v razvojnih politikah in v zakonodaji. Nadaljnje razloge za nezadovoljivo stanje na tem področju je mogoče iskati v nesposobnosti strok, ki se ukvarjajo s prostorskim razvojem ali pa informacijske tehnologije in metod vodenja in obdelave velikih količin podatkov. Mogoče pa je razloge za zastoj dejavnosti iskati na področju njihovega organiziranja. Zadnje je naloga javne uprave, ki je nosilec politik prostorskega in regionalnega razvoja in oblikovalec instrumentov za njihovo izvajanje in spremljanje.

Namen dela je zato narediti prerez stanja na področju metodologije vzpostavljanja sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru v Evropi in v Sloveniji ter ugotoviti morebitne razloge za opuščanje teh dejavnosti v Sloveniji. Ni namen dela ponavljati ali povzemati temeljnih izhodišč pri oblikovanju sistemov kazalcev, različnih vrst ali kategorizacij kazalcev, kot so bile večkrat predstavljene v tuji in domači literaturi, prav tako pa ni namen izdelati novega sistema kazalcev. Kot bomo poskušali prikazati v delu, je to zahtevno delo, ki pa ga je slovenska stroka, tako z lastnim strokovnim delom in z upoštevanjem tujih primerov sposobna pripraviti. Namen dela je na eni strani prikaz konkretnega primera metodološkega pristopa k pripravi kazalcev na ravni Evrope, na drugi pa ugotoviti morebitne razloge, zakaj so v Sloveniji te dejavnosti v zadnjem času zastale.

1.2 Cilji magistrskega dela in delovna hipoteza

V Sloveniji lahko za bližnje preteklo obdobje (2000-2006) ugotovimo skladnost ciljev prostorskega razvoja in deklarativnih opredelitev po vzpostavitvi sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru s tistimi na ravni Evropske unije. Vendar pa lahko ugotavljamo, da so dejavnosti pri opredeljevanju takega sistema in njegovega vzpostavljanja prej občasne kot stalne, v zadnjem obdobju (v letu 2007) pa celo na deklarativni politični ravni odstopajo od tistih na ravni Evropske unije. Kljub temu, da se v

Sloveniji spremlja in sodeluje v prizadevanjih in dejavnostih na področju prostorskega načrtovanja, predvsem na področju vzpostavljanja sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru, ki jo predstavlja Evropska konferenca ministrov pristojnih za prostorsko in regionalno planiranje (European Conference of Ministers responsible for Spatial and Regional Planning - CEMAT) kot najvišje politično telo na ravni Evrope na tem področju, pa Slovenija pri oblikovanju, vzpostavljanju in uvajanju takega sistema zaostaja za temi dejavnostmi na ravni Evropske unije.

Temeljni cilj dela je, da se pokaže zastoj na tem področju v Sloveniji, in da se ugotovijo morebitni razlogi, zakaj v Sloveniji na področju vzpostavljanja sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenja stanja v prostoru zaostajamo za prizadevanji na ravni Evropske unije. Ker je splošni in večkrat izraženi razlog za to nedostopnost podatkov, predvsem geodetskih¹, v delu posebej obravnavamo to področje z namenom, da se ta razlog zavrne.

Prvi cilj dela je prikaz kontinuitete dejavnosti na področju spremljanja prostorskega razvoja na ravni Evrope. V ta namen je prikazan proces, ki je od sredine 80-ih let do leta 2007 privedel do uveljavljanja področja spremljanja prostorskega razvoja na mednarodni politični ravni, in stalnost prizadevanj stroke in politike držav na tem področju.

Drugi cilj je, da se podajo nekateri konkretni predlogi, ki so bili oblikovani v okviru evropskega programa vzpostavljanja omrežja za opazovanje prostorskega načrtovanja, ESPON (European Spatial Planning Observation Network), ki se je izvajal v letih od 2002 do 2006². Gre za obsežen program, sestavljen iz vrste projektov. Od dejavnosti v programu ESPON bomo obravnavali le tiste na področju sistema kazalcev in poročila o stanju v prostoru. Programa ESPON oziroma projektov, ki se izvajajo v njegovem okviru ter njegovih ugotovitev, ne gre zanemariti, saj se nadaljuje tudi v obdobju 2007-2013³. To nakazuje na njegovo ustreznost bodisi iz razloga, da se v evropskem prostoru temu področju daje poseben pomen ali pa ker dosedanje rešitve izkazujejo možnost, da na njihovi podlagi pride do vzpostavitve sistema spremljanja in vrednotenja stanj v širšem evropskem prostoru. Ni namen

¹ pojem geodetski podatki se v delu uporablja za tiste podatke, za katere je po slovenski zakonodaji pristojna državna geodetska služba. Pojem prostorski podatki pa zajema podatke, ki se neposredno ali posredno nanašajo na posamezno lokacijo ali geografsko območje (slednja definicija je povzeta po direktivi INSPIRE).

² Program ESPON 2006 se imenuje tudi Program prostorskega razvoja razširjene Evropske unije »Programme on the spatial development of an enlarging European Union«.

³ Imenuje se »ESPON 2013 - European observation network on territorial development and cohesion«, odobren s strani Evropske komisije novembra 2007.

promoviranje neposrednega prenosa obravnavanih rešitev v slovenski prostor, pač pa prikaz pristopa in metodoloških značilnosti, saj oboje lahko spodbudi in prispeva k obravnavanju enakih vprašanj pri nas.

Tretji cilj dela je navesti in analizirati pomembne politične, strateške in strokovne dokumente v Sloveniji v zadnjem obdobju in ugotoviti njihovo skladnost z evropskimi na tem področju. Tudi v slovenskem prostoru je namreč v preteklosti, v 80-ih letih, predvsem pa v obdobju 2000 do 2004, mogoče zaslediti podobne dejavnosti na obravnavanem področju kot na ravni Evrope. Namen tega dela je, da se ugotovi, ali obstajajo politične in zakonske podlage za vzpostavljanje sistema opazovanja in vrednotenja stanja v prostoru.

Po letu 2006 je mogoče ugotavljati zastoj ali celo opuščanje dejavnosti na obravnavanem področju v Sloveniji. Zato je naslednji cilj dela ugotoviti razloge za to opuščanje, kar je še posebej pomembno zato, ker je mogoče ugotoviti, da se podobne dejavnosti na ravni Evrope nadaljujejo v zastavljeni smeri. Razlogov za morebitno opuščanje teh dejavnosti je lahko več, vendar je eden od najpogostejše uporabljenih, da je razpoložljivost podatkov za vzpostavitev sistema kazalcev v Sloveniji premajhna. Med temi so posebej izpostavljeni podatki državne geodetske službe.

Zato je naslednji cilj dela prikaz obstoječih podatkov državne geodetske službe in jih primerjati na eni strani z delovnimi gradivi kazalcev za spremljanje in vrednotenje stanja, ki so nastali v Sloveniji v letih 2000 do 2004, ter na drugi strani z zahtevami po prostorskih podatkih, ki so izražene v evropski direktivi INSPIRE (Infrastruktura za prostorske informacije v Evropi). Prav ti, geodetski podatki, se pojmujejo za enega od pomembnih virov za kazalce sistema opazovanja in vrednotenja stanja v prostoru. V delu se ne bomo ukvarjali s kakovostjo teh podatkov in s primerljivostjo njihove kakovosti s podatki drugih držav.

Delovna hipoteza magistrskega dela pa je, da

- razpoložljivost geodetskih podatkov ni razlog za to, da se sistem kazalcev za spremljanje stanja v prostoru ne uvaja, in da
- so možni razlogi za to na strani javne uprave kot nosilca področja urejanja prostora, ki je dolžan in pristojen te dejavnosti primerno organizirati.

1.3 Metodološki okvir in zasnova dela

Pri proučevanju navedenih vprašanj smo najprej, v drugem poglavju, »Izhodišča«, opredelili nekatere temeljne pojme s področja kazalcev spremljanja razvojnih politik in programov. Kot vire smo uporabili tako tuja gradiva s tega področja, predvsem priporočila Evropske komisije za spremljanje in vrednotenje razvojnih programov⁴, kot gradiva domačih strokovnjakov (Ravbar, Černe, Nared, Vintar-Mally, Hergan in drugi). Potrebi po uvedbi sistema spremljanja prostorskega in regionalnega razvoja smo sledili predvsem iz sodobnih razlogov za to, ki so izraženi v paradigmi trajnostnega prostorskega in regionalnega razvoja in s pojmom teritorialna povezanost, ki je uporabljen v najnovejših dokumentih EU (predlog Pogodbe o Ustavi EU⁵, Teritorialna agenda EU in drugi razvojni dokumenti EU). Poleg pojasnitve temeljnih pojmov je namen tega poglavja pokazati na dejstvo, da se pri proučevanju prostorskega razvoja območij, teritorijev ali regij vse bolj upošteva tudi zunanje (eksogene) dejavnike razvoja. Poudarjena je tudi povezanost gospodarske, okoljske in družbene sestavine razvoja, s čemer poudarimo, da je oblikovanje sistema opazovanja stanj in trendov v prostoru zahtevno strokovno vprašanje, zahtevna pa je tudi njegova vzpostavitev po organizacijski plati. Ugotovimo, da je med več možnimi modeli za oblikovanje kazalcev trajnostnega razvoja (model pritiskov, stanj in odzivov, model različnih vrst kapitalov, tematski model) slednji uporabljen v programu ESPON, ki ga proučimo v četrtem poglavju.

V nadaljevanju dela je v tretjem poglavju, »Evropska stroka in spremljanje prostorskega razvoja na ravni Evrope«, podan zgodovinski pregled prizadevanj ministrov skupine CEMAT, od temeljnega dokumenta, Torremolinske listine iz leta 1983, prek Leipziških načel leta 1994 do Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv (EPRP) leta 1999. Prikaz služi temu, da se utemelji stalnost in zveznost prizadevanj na ravni CEMAT po uveljavitvi skupnih, evropskih načel prostorskega planiranja in po vzpostavljanju sistema monitoringa evropskega prostora. V nadaljevanju je dan poudarek na prikazu EPRP, na potrebi po raziskavah in razvoju strok ter po dobrem sodelovanju med stroko in politiko pri oblikovanju ciljev prostorskega razvoja in njegovem opazovanju. Opisane so nekatere ugotovitve Študijskega programa o evropskem prostorskem načrtovanju, ki ga je vodilo Nemško zvezno ministrstvo za graditev in planiranje.

⁴ Primeri teh gradiv so (Indicators ... , 2000), (MEANS, 2003), (Guide, 2003), (Indicators ... , 2005).

⁵ Lizbonska pogodba, ki spreminja predlog Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki jo je sprejela Konferenca predstavnikov Vlád držav članic 13. decembra 2007 v delu ni obravnavana, saj v času nastanka dela še ni bila dostopna.

Ta predstavlja predhodno dejavnost stroke pri preverjanju potrebe in možnosti za vzpostavitev sistema kazalce. Hkrati je izpostavljena pomembna, celo vodilna vloga političnih struktur kot pobudnika in nosilca organizacijskih dejavnosti pri oblikovanju sistema za spremljanje stanj v prostoru. Študijski program predstavlja tudi študijo upravičenosti za program ESPON 2006. Pregled je namenjen predvsem temu, da se ugotovi morebitno odstopanje od namena za vzpostavitev sistema spremljanja stanj v prostoru zaradi strokovnih, izvedbenih ali organizacijskih razlogov, ki bi utemeljevali tudi podoben zastoj na ravni Slovenije.

V četrtem poglavju, »Program ESPON, metodološki pristopi in sistem kazalcev«, so dejavnosti pri vzpostavljanju monitoringa evropskega prostora prikazane z opisom programa ESPON 2006. Opisana je struktura tega programa, nekatere ugotovitve projekta »Povezana orodja za evropski prostorski razvoj«, posebej pa projekt »Študija upravičenosti monitoringa teritorialnega razvoja na osnovi ključnih kazalcev ESPON«, v okviru katerega so obravnavali vprašanja monitoringa evropskega prostora in vzpostavljanja sistema kazalcev za prikaz stanja in trendov prostorskega razvoja. Pri opisu navedenih projektov ne gre za presojo ustreznosti predlaganih kazalcev, temveč za prikaz metodologije, s katero so udeleženci projektov prišli do predloga kazalcev. Prikaz te metodologije je lahko pomemben tudi za stroko v slovenskem prostoru, da jo ovrednoti in ob ustrezni zunanji vzpodbudi nadaljuje svoje dejavnosti. Prikaže se tudi shema tehnološko informacijske rešitve programa ESPON. Poglavje je namenjeno temu, da se utemelji potreba po sodelovanju več strok (geografske, prostorsko načrtovalske, sociološke, informacijske in drugih) pri proučevanju problema oblikovanja kazalcev. To in predhodno poglavje je dopolnjeno tudi z deli tujih avtorjev, ki promovirajo kvantitativne pristope spremljanja stanj v prostoru (Faludi, Böhme, Schön, Winkelmann, Davoudi in drugi).

V nadaljevanju, v petem poglavju z naslovom »Pregled pomembnejših slovenskih političnih dokumentov«, je izdelana analiza nekaterih pomembnih strateških političnih dokumentov in zakonodaje v Sloveniji, ki se nanašajo na sistem spremljanja prostorskega in regionalnega razvoja. V začetku se navedejo nekatere pomembne značilnosti sistema družbenega planiranja, v nadaljevanju pa dokumenti, nastali po letu 2000. Analiza je namenjena temu, da se ugotovi, ali obstaja skladnost političnih izhodišč na področju prostorskega razvoja v Sloveniji s tistimi na ravni Evropske unije in da se izpostavi določbe in opredelitve, ki neposredno predpostavljajo (strateški dokumenti) ali zahtevajo (zakonska besedila) uvedbo sistema za opazovanje in vrednotenje stanja v prostoru v Sloveniji.

V šestem poglavju, »Slovenska uporaba metodologije za spremljanje stanja v prostoru«, so prikazana nekatera načela ter metodološka in organizacijska izhodišča, kot izhajajo iz predhodno opisanih političnih gradiv. Ta izhodišča so bila tudi že pravno uveljavljena v predpisih (zakon, uredba), v izvedbo pa niso bila prenesena. Izpostavljena je deklarativna pripravljenost slovenske politike, da se sistem vzpostavi, prikazana seznanjenost in dejavnost stroke na področju vzpostavljanja sistema kazalcev za spremljanje stanj v prostoru, ki izhajajo iz deklarativne opredelitve in tudi nekateri neuspehi poskusi vzpostavitve informacijskega sistema v okviru nosilca področja prostora v državni upravi, ki bi lahko služili kot jedro in začetek za vzpostavitev podpore spremljanja stanja v prostoru, a so bili neuspešni. Izpostavljene so tudi zahteve direktive INSPIRE iz leta 2007 in prikazano njeno mesto in vloga v sistemu opazovanja prostora.

V zadnjem delu, v sedmem poglavju, »Podatki Geodetske uprave za sistem spremljanja stanja v prostoru«, so opisani podatki, ki jih vodi slovenska državna geodetska služba. Poudarek je na podatkih, katerih vzpostavitev zahteva direktiva INSPIRE in so navedene v njenih prilogah, kjer se navajajo vrste podatkov, na katere se direktiva nanaša. V nadaljevanju so analizirane vrste podatkov, ki jih predpostavlja za njeno uresničitev v letu 2004 sprejeta (a danes ne več veljavna) vladna uredba, ki je določala minimalne kazalce na področju urejanja prostora. Na podlagi teh dveh dokumentov je ugotovljen nabor geodetskih podatkov, ki bi bili potrebni za vzpostavitev sistema opazovanja prostora. V nadaljevanju je narejen tudi pregled razpoložljivosti teh geodetskih podatkov, posebej z vidika uporabnikov v javni upravi, na podlagi letnega poročila o izdanih podatkih s strani Geodetske uprave RS.

V zaključku dela je podana ugotovitev, da dostopnost geodetskih podatkov ne more biti razlog, da se sistem kazalcev v Sloveniji ne vzpostavlja. Prav tako je ugotovljeno, da razlog ni stroka, saj je ta sposobna in pripravljena proučevati metodološka in strokovna vprašanja vzpostavljanja kazalcev. Prav tako razlog ni v tem, da bi bile slovenske strateške in politične opredelitve drugačne od evropskih, ki so temelj za vse dejavnosti pri vzpostavitvi sistema monitoringa prostora. Utemeljuje se izhodiščna hipoteza, da je razlog za zastoj dejavnosti na tem področju v nedejavnosti javnega sektorja oziroma pristojnega nosilca področja, Ministrstva za okolje in prostor.

2 IZHODIŠČA

Pri vzpostavljanju sistemov kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja se ne moremo izogniti skupnemu proučevanju prostorske in regionalne politike. Slednja namreč neposredno vpliva tudi na prostorski razvoj, saj je regionalna politika temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja (Ravbar, 2005). Hkrati se pri proučevanju sistemov kazalcev ne moremo izogniti proučevanju najvišjih, političnih ciljev razvoja in opredelitev družbe, saj ti podajajo izhodišča za to, kaj je s kazalci pravzaprav sploh potrebno meriti in vrednotiti. Četudi politično izraženi cilji običajno niso neposredno merljivi, pa se v nadaljevanju lahko razgrajujejo na merljive sestavine in kot bomo videli pri pristopu, ki so ga izbrali izvajalci programa ESPON, predstavljajo bistven okvir za določanje kazalcev.

Zato v začetku opišimo vsaj temeljne pojme, ki so danes prisotni v političnih in razvojnih dokumentih s področja regionalnega in prostorskega razvoja. To so trajnostni razvoj, teritorialni kapital in teritorialna povezanost.

2.1 Osnovni pojmi s področja kazalcev

Del procesa priprave (razvojnih) planov so tudi strokovne analize. Obsegajo metode opisa, razlag, vrednotenja, predlogov uresničitve planskih odločitev in monitoringa. So podlaga v procesu nastajanja politik, konceptov in strategij, dajejo temeljne informacije prebivalcem in udeležencem procesa planiranja ter pomagajo pri izvajanju prostorskih politik, strategij, planov, programov in projektov. V strokovnih analizah poskušamo za posamezna dejstva, procese, težnje in ocene izluščiti tudi vzroke, možne posledice ter možne kazalce (Černe, 2005). Proučevanje in določanje sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje prostorskega razvoja je torej strokovno in analitično delo.

V splošnem se metode vrednotenja v prostorskem planiranju bistveno ne razlikujejo od metod vrednotenja na ekonomskem, sociološkem, politološkem in okoljskem področju. Z vzponom kvantitativnih metod v drugi polovici prejšnjega stoletja je na pomenu začela pridobivati tudi uporabnost sistemske teorije, ki je osnova kvantitativnim metodam v urejanju prostora (Pogačnik, 1988). Pri tem se prostor pojmuje kot povezan sistem elementov in relacij med njimi, nanj pa vpliva vrsta dejavnikov, od razvojnih politik, ukrepov, programov in projektov.

Vrednotenje politik, programov in projektov je nujno, če želimo oceno njihove ustreznosti (relevance), uspešnosti (effectiveness), učinkovitosti (efficiency), koristnosti (utility), trajnostnosti (sustainability) (Indicators ..., 2005). Pri oblikovanju načinov spremljanja razvojnih politik so pomemben del sistema kazalci (Nared in Ravbar, 2003).

Tudi regionalna politika je po svoji naravi eksplicitno prostorska politika. Pomembno lahko vpliva na spremembo prostorskih struktur. Evropska praksa na področju vrednotenja čedalje večjo pozornost namenja kazalcem regionalnega razvoja. Z njimi se poskuša spremljati vplive in učinke izvajanj dejavnosti v prostoru in ne le neposrednih ali nadzirati namensko porabo sredstev (Nared, 2003). Regionalna in prostorska politika sta povezani in ju pri prostorskem razvoju ne moremo obravnavati ločeno. Upoštevanje obeh je temelj za določanje (ugotavljanje) ciljev in za vrednotenje prostorskega razvoja.

Obstaja več definicij pojma kazalec. Povzemamo tisto, ki najbolje opisuje v tem delu obravnavana vprašanja. Kazalec je mera za cilj, ki ga želimo doseči, za vir, ki ga aktiviramo, za učinek, ki ga dosežemo, ocena kakovosti ali mera soodvisnosti (povezanosti) (Guide, 2003, str. 127). Določata ga njegova definicija, merska enota in izraža številčno vrednost (Indicators..., 2005).

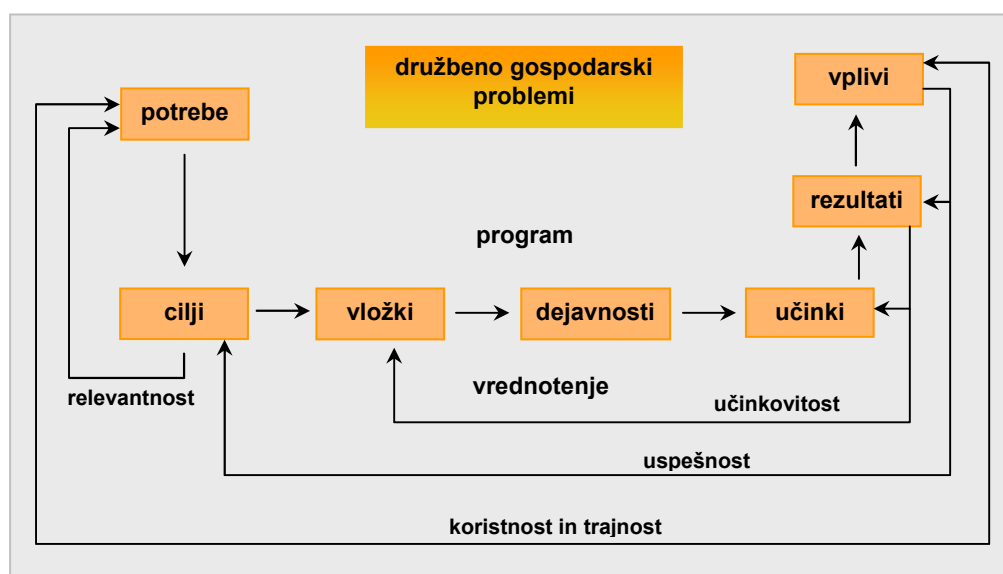
Ločimo več različnih tipologij kazalcev. Za merjenje in vrednotenje politik in programov družbeno gospodarskega (ali trajnostnega) razvoja so najpomembnejši kazalci, ki opisujejo področje delovanja politike ali vpliva programa (kazalci konteksta) ter kazalci, ki opisujejo stopnje napredka izvajanju programa (programski kazalci). Ti so kazalci virov, učinkov, rezultatov in vplivov (Guide, 2003, str. 128). Na Sliki 2 so prikazana temeljna področja vrednotenje družbeno gospodarskih vprašanj in tipologija temu namenjenih kazalcev.

Kazalci virov (inputov, vložkov) zagotavljajo informacijo o finančnih, človeških, materialnih organizacijskih ali urejevalskih (regulatornih) sredstvih, ki so uporabljeni za izvedbo programa.

Kazalci učinkov (outputov) se nanašajo neposredno na ukrep, izražajo »proizvod« ali napredek pri izvajanju ukrepa. Merijo se v fizičnih ali denarnih enotah (na primer število podjetij, obseg prejetih sredstev, dolžina prometnic, ...).

Kazalci rezultatov dajejo informacijo o takojšnji in neposredni koristi za konkretnega uporabnika. Korist je takojšnja in neposredna, če nastopi za predvidenega uporabnika, ko je v neposrednem stiku z ukrepom (na primer skrajšanje časa za pot, znižanje stroškov).

Kazalci vplivov so posledice, ki jih prinese izvajanje programa izven neposrednih rezultatov ukrepa ali programa (na primer raven preživetja novih podjetij, ki so bila ustanovljena v okviru ukrepa) in tudi na širšem področju, kot je bilo področje, na katerem je ukrep neposredno učinkoval.



Slika 2: Temeljna področja vrednotenja (Indicators ...2000, str. 9)

Figure 2: Key evaluation issues (Indicators ...2000, p. 9)

Kazalci konteksta pa se navezujejo na celotno območje in na kvantificiran način izražajo povezanost med stanjem na nekem področju, regionalnimi razlikami, razvojnimi potenciali in programom ali ukrepom. Uporabljajo se tudi pri določanju izhodiščne vrednosti kazalcev in niso namenjeni spremljanju politik ali programov. Je pa njihovo oblikovanje zahtevano pri razvojnih načrtih, ki se financirajo iz evropskih sredstev.

Kazalci (ali podatki, iz katerih se oblikuje kazalec) morajo biti čim bolj neposredno povezani z dejavnostjo, katere izvajanje se meri. Vrednost kazalca se mora takoj in neposredno spreminjati, kot se izvajajo dejavnosti. Določena morata biti izhodiščna vrednost in ciljna

vrednost kazalca, ki pa mora biti tudi realno dosegljiva. Poleg tega mora biti kazalec dobro definiran, dokumentiran in nedvoumno izračunljiv. Podatki za kazalec morajo biti dostopni in sicer ves čas izvajanja politike ali programa.

Pojasniti je treba razliko med spremljanjem (monitoringom) in vrednotenjem (evaluacijo). Spremljanje je preverjanje rezultatov in njihovo primerjanje s pričakovanji. V splošnem je to preverjanje enostavno izvajati prek kazalcev učinkov (outputov) in kazalcev rezultatov. Vrednotenje pa je proces proučevanja podatkov monitoringa in drugih virov, da se ugotovijo širši učinki ukrepov. Najpomembnejši kazalci pri vrednotenju so kazalci vplivov. Ti izražajo širše posledice za širše območje, ne le takojšnjih, za neposredne, konkretne uporabnike. Kazalci konteksta so po vlogi in pomenu blizu kazalcem vplivov (Indicators..., 2005, str. 9).

Sisteme kazalcev lahko vzpostavljamo po načelu »od zgoraj navzdol«, torej iz globalnih ciljev prek posebnih (na primer sektorskih) do operativnih, ali pa »od spodaj navzgor«, od vložkov, učinkov, rezultatov in vplivov (posebnih in globalnih).

Kazalce, ki so namenjeni spremljanju ukrepov ali projektov, je enostavneje določati in jim določati številčne vrednosti kot tiste na ravni programov ali politik.

Nevarnost pri določanju sistema kazalcev je v tem, da lahko sistem postane po številu in po medsebojni vzročno posledični povezanosti kazalcev nepregleden in v praksi neuporaben. Načini za preseganje te težave so določanje ključnih kazalcev iz množice vseh ostalih, povezovanje in združevanje kazalcev v povezane kazalce ter postopna graditev sistema kazalcev.

Število kazalcev se običajno lahko zmanjša tako, da se iz več posameznih kazalcev določijo generični kazalci, ali pa da se kazalce združuje v skupine po kategorijah ali vsebinah (temah). Vendar pa vsako zmanjšanje števila kazalcev pomeni, da se sistem omeji le na najnujnejše sestavine (razvojnega) programa, in da se posamezni ukrepi ne bodo spremljali podrobno, na izvedbeni ravni, pač pa le na upravljavski ravni.

Pri vrednotenju imajo pomembno vlogo kazalci vplivov. Oblikovanje generičnih kazalcev vplivov poteka tako, da se najprej zbere glavne dokumente, ki se nanašajo na program (ali politiko) in identificira vse izjave (stavke), ki opisujejo cilje in pričakovane učinke. V

strokovni razpravi z upravljavci in izvajalci programa (politike) se ti seznami dopolnijo in oblikujejo skupine kazalcev, s katerimi je mogoče meriti vplive glede na cilje programa. Ugotovi se pomen posamezne skupine kazalcev za program in izbere tiste kazalce, ki najbolje izražajo njegove pričakovane rezultate in vplive. Kvantifikacijo kazalcev se prepusti upravljavcem in izvajalcem programa (Guide, 2003).

Na tem področju obstaja veliko teoretične in praktične literature ter študij primerov, ki omogoča poglobljeno proučevanje. To je vsekakor potrebno preden se začne z določanjem kazalcev za spremljanje in vrednotenje, posebej za tako zahtevno področje kot je področje trajnostnega ali prostorskega in regionalnega razvoja. Vendar pa je treba poudariti, da ne obstaja ena in edina pot za vzpostavitev sistemov kazalcev za spremljanje in vrednotenje; ta je odvisna od izhodišč in od prioritet, ki so lahko zelo različne (Indicators..., 2005).

2.2 Trajnostni razvoj

Splošna in skupna opredelitev družbe je opredelitev za trajnostni razvoj⁶. Usmeritev Evropske unije (EU) v trajnostni razvoj izhaja tudi iz predloga Pogodbe o Ustavi za Evropo (2005). V njej (člen I-3) je določeno, da si EU prizadeva za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti, za visoko konkurenčno socialni tržno gospodarstvo, za visoko raven varstva in kakovosti okolja.

Leta 2001 so v okviru evropskega posvetovalnega foruma o okolju in trajnostnem razvoju opredelili, da je prvi korak k trajnostni rabi prostora, torej po Agendi Habitat II zemljišč in vodâ, njihovo nedvoumno in jasno prepoznanje kot vira in ne le kot geografskega elementa, ki ga označujeta morfologija in raba tal. Prepoznavanje prostora kot vira, ki je neprecenljiv in omejen in je izpostavljen nasprotujočim si potrebam po njegovem izkoriščanju, hkrati pa po varovanju, je osnova za spremembo paradigme pojmovanja prostora (Policy Statement ..., 2001). Pojmovanje sestava prostora kot fizičnih struktur se je spremenilo v pojmovanje prostora kot ekonomske dobrine.

⁶ To je takšen razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam. To je definicija Svetovne komisije za okolje in razvoj (WCED - World Commission on Environment and Development). Izhaja iz poročila WCED leta 1987, ki nosi naslov »Our Common Future«, imenuje pa se ga tudi Brundtlandino poročilo, po imenu tedaj predsedujoče te komisije in bivše premijerke Kraljevine Norveške, Gro Harlem Brundtland. Koncept trajnostnega razvoja je bil sprejet leta 1992 na mednarodni konferenci Organizacije združenih narodov v Rio de Janeiru.

Dejstvo je pomembno zato, ker je pojem »trajnostni razvoj« dokaj nedoločen in ne omogoča neposrednega merjenja (vrednotenja) ravni trajnostnega razvoja, tudi ne na področju prostora. Zato je potrebna razgradnja tega pojma v sestavine, ki bolje napeljujejo na možne načine merjenja ravni trajnostnega razvoja. Običajna je njegova razgradnja na okoljsko, gospodarsko in družbeno sestavino. Pristop je največkrat uporabljen v političnih in strateških dokumentih, vendar tudi ta ne daje ustreznih praktičnih izhodišč za njegovo merjenje. V zadnjem času pa se v dokumentih, ki obravnavajo področje prostorskega razvoja in se pripravljajo predvsem na politični ravni, uporabljata pojma teritorialni kapital in teritorialna povezanost. Tako terminologijo je moč ugotoviti tudi iz priporočil za merjenje in vrednotenje učinkov družbeno gospodarskih razvojnih programov na ravni EU na trajnostni razvoj (glej priporočila za merjenje učinkov teh programov v MEANS, 2003). V teh priporočilih je pojem trajnostni razvoj razgrajen v model štirih kapitalov⁷ in na sicer na gospodarskega (gospodarska infrastruktura), naravnega (naravni viri in ekosistemi), človeškega (produktivnost prebivalstva) in družbenega (sistem vrednot, norm ter formalnih in neformalnih omrežij, ki oblikujejo družbeno povezanost). V nadaljevanju se pri tem pristopu proučuje dopustnost povečevanja posameznih od teh sestavin na račun druge sestavine in dopustnost njihove medsebojne delne zamenljivosti (angl. trade offs). Vendar v nadaljevanju dela pri proučevanju metodologije spremljanja in vrednotenja prostorskega razvoja ne bomo sledili tem postopkom, temveč se bomo osredotočili na drugo metodo določanja kazalcev, uporabljeno v uvodno napovedanih gradivih, v katerih so pristopi drugačni. Zato pa velja osvetliti pojma teritorialni kapital in teritorialna povezanost.

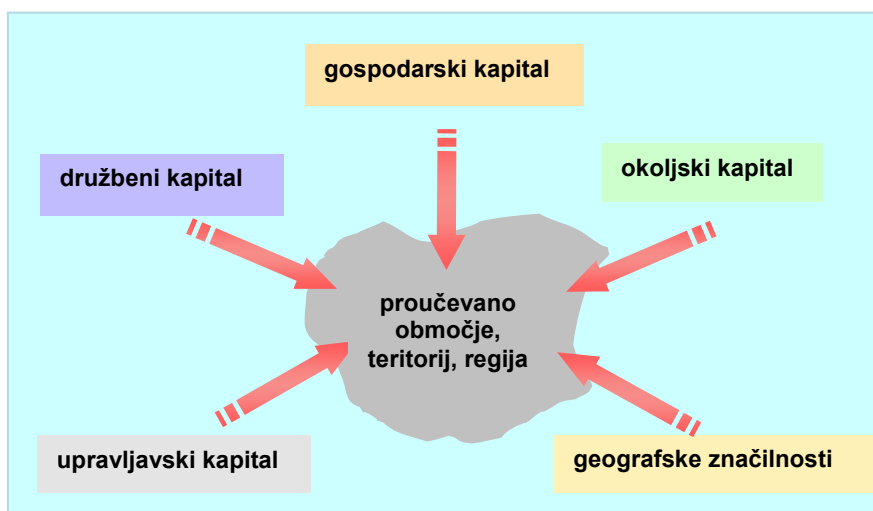
2.3 Teritorialni kapital

V luči dejavnikov povečevanja gospodarske učinkovitosti družbe je torej treba upoštevati tudi prostor, torej teritorialno razsežnost razvoja, oziroma območje, na katerem se gospodarske in druge dejavnosti oblikujejo in izvajajo. Posamezno območje, ki je na kakršen koli način omejen del prostora (geografsko, upravno, pravno) ima samo po sebi značilnosti, ki ga razlikujejo od ostalih območij. Od drugih ga razlikuje njegov geografski položaj, torej lokacija in lega območja, njegova velikost, topografske in podnebne značilnosti, naravni viri in prisotnost naravnih proizvodnih dejavnikov (geografske značilnosti).

⁷ pojem je uporabljen v najširšem pomenu (finančni kapital, materialne dobrine, vrednote, moč in vpliv in podobno).

Razlike med območji pa obstajajo tudi glede na tradicijo, navade in običaje prebivalstva, kulturno dediščino, raven medsebojne soodvisnosti, način sodelovanja in povezanosti prebivalstva ter družbenih in gospodarskih struktur (družbeni ali socialni kapital). Območja se razlikujejo tudi po načinu delovanja in organizaciji upravljaljskih struktur, institucij, načel in pravil ter po pravni ureditvi (upravljaljski kapital). Tudi sama vrednost zemljišč (nepremičnin), možnosti za njihovo boljšo izkoriščenost in izboljšanje ter vrste in razvojne možnosti gospodarskih panog, urbaniziranost in izgrajene prostorske strukture (gospodarski kapital) so lastne posameznemu območju. Nenazadnje so posameznemu območju lastni tudi stanje okolja, njegova kakovost in kakovost narave (okoljski kapital) (Territorial economy, OECD Territorial outlook 2001, cit. po Territorial state and perspectives of the EU, 2007).

Vse skupaj tvori tako imenovani teritorialni kapital nekega območja (teritorija). Ta določa možnosti za gospodarski razvoj na konkretnem območju, katere gospodarske in družbene dejavnosti so tiste, ki omogočajo največjo donosnost vlaganj (investicij). Določa kakšna raba prostora je smotna, katere dejavnosti so na tem območju možne, smiselne in izvedljive in predstavlja eno od izhodišč za določanje razvojnih možnosti območja. Ob tem pa je pomembno tudi, kako je območje povezano s sosednjimi območji, kar prav tako lahko ustvarja primerjalne prednosti območja. Zato je povečevanje teritorialnega kapitala prek razvojnih politik tisto, kar največ prispeva k razvoju območja.



Slika 3: Vrste kapitala, ki določajo razvojne možnosti posameznih območij

Figure 3: Types of capitals, which determine developmental potential of territories

Pri vrednotenju teritorialnega razvoja se izhaja iz dejstva, da gospodarska rast temelji delno na tržnih dejavnikih, tehnološkem razvoju in na družbenih značilnostih, delno pa tudi na organizaciji prostorskih struktur. Nanjo vplivajo politike in ukrepi na različnih ravneh upravljanja (država, lokalna skupnost) in različne sektorske politike. S temi politikami in ukrepi se omogoča predvideni teritorialni razvoj in dodaja vrednost družbeni, gospodarski in okoljski razsežnosti, hkrati pa imajo tudi nepredvidene in nenamerne učinke, ki zmanjšujejo teritorialni kapital območja. Zato je pomemben dejavnik razvojnih politik območij in krepitve teritorialnega kapitala sodelovanje in usklajevanje med sektorskimi razvojnimi ukrepi, gospodarskimi subjekti, upravljavsko ravno in prostorsko razvojnimi politikami.

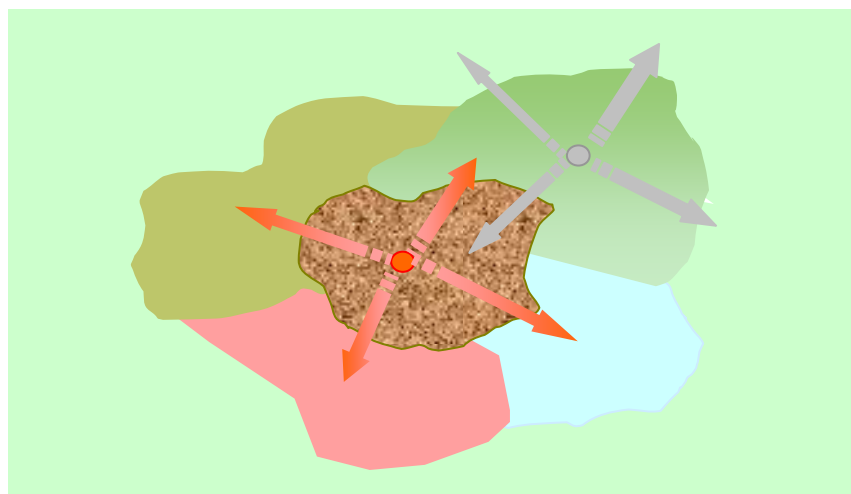
Pri takem obravnavanju pojma teritorialni kapital v osnovi uporabljamo tako imenovani tematski model, ki na najvišji hierarhični stopnji temelji na proučevanju treh temeljnih razvojnih sestavin, gospodarske, družbene in okoljske (Vintar-Mally, 2006). Iz gospodarske se ločijo naravni viri in naravni proizvodni dejavniki, kar ob lokaciji in legi območja predstavlja geografsko sestavino, iz družbene pa se posebej izločijo upravljavske značilnosti. Model je prikazan na Sliki 3. V programu ESPON je bil uporabljen kot izhodišče pri oblikovanju naborov kazalcev. Drugo izhodišče so predstavljali politični cilji prostorskega in regionalnega razvoja.

2.4 Teritorialna povezanost

Prav tako kot je pomembno proučevati notranje (endogene) dejavnike razvoja območja, se je treba zavedati vpliva teritorialnega kapitala območja na okolico; oziroma obratno, tudi teritorialni kapital okoliških območij vpliva na stanje, potencial in razvoj proučevanega območja. Gre za zunanje (eksogene) vplive, ki so sicer manj očitni kot notranji, pa vendarle vse pomembnejši. Pri fizičnih dejavnikih in značilnostih razvoja (urbanizacija, širitev naselij, prometna infrastruktura in podobno) je te učinke enostavneje razpoznati. Ti slabijo, bolj kot so proučevana območja geografsko oddaljena med sabo. Vendar tudi pri tistih dejavnikih, ki so v fizičnem smislu nevidni (na primer kapitalske povezave in tokovi, sodelovanje pri upravljanju in razvojnih politikah) zunanji učinki na razvoj posameznega območja prav tako obstajajo in so v sodobnem svetu iz v uvodu podanih razlogov tudi vse pomembnejši. Zato zunanji razvojni dejavniki (teritorialni kapital in ukrepi za njegovo povečevanje) tako sosednjih kot geografsko bolj oddaljenih območij pomembno vplivajo na teritorialni kapital proučevanega območja.

Možna je sicer razprava o tem, ali je smiselno z ukrepi politike težiti k homogenosti (konvergenci) stopnje teritorialnega kapitala skupno na več območjih, ali pa je bolj smiselno popolnoma prepustiti razvoj območij lastni razvojni sposobnosti posameznega območja in se ne ukvarjati z zmanjševanjem razlik med njimi in s proučevanjem ali načrtnim vplivanjem na povezovanje med njimi na gospodarskem, demografskem, okoljskem in na drugih področjih. Rezultat takih razvojnih politik je lahko bodisi zmanjševanje ali pa povečevanje razlik med posameznimi območji (državami, regijami). Vendar pa je dejstvo, da je vsaj na ravni EU ena od temeljnih politik politika načrtnega zmanjševanja razlik v razvoju vzpodbujanje in omogočanje izkoriščanja zlasti notranjih (endogenih) razvojnih potencialov posameznih, slabše razvitih območij, ob hkratnem zmanjševanju razlik med njimi.

Vzpodbujanje sodelovanja in povezovanja med posameznimi območji (državami, regijami) pomeni, da pri oblikovanju razvojnih politik in ukrepov upoštevamo tudi dejstvo, da so posamezna območja med seboj povezana in soodvisna (Slika 4). Pri tem pa ne gre le za povezanost s sosednjimi območji, pač pa je treba upoštevati širše vplivno območje.



Slika 4: Medsebojni vpliv območij z ustvarjanjem povezanosti med njimi

Figure 4: Interacting influence of territories with creation of cohesion between them

Razlike v posameznih razvojnih možnostih in virih med območji namreč predstavljajo tudi priložnosti za zagotavljanje smotrnejše in ustrežnejše razporeditve različnih gospodarskih dejavnosti v širšem prostoru. S tem se optimizira zadovoljevanje razvojnih teženj in potreb prebivalstva na širšem območju.

Sodelovanja in povezovanja med območji ne gre idealizirati. Kot je navada med gospodarskimi subjekti, tudi med območji obstajata konkurenca in tekmovalnost. Ustvarjanje pogojev za privabljanje novih, svežih virov na neko območje in za realokacijo obstoječih dejavnosti od drugod je cilj vsakega območja, saj vsako teži k povečevanju lastnega teritorialnega kapitala. Vendar pa je cilj EU dvig skupne gospodarske učinkovitosti, splošne blaginje, ustvarjanje enakih možnosti za vse prebivalstvo in gospodarske subjekte, ne glede na območje ter zmanjševanje razvojnih razlik med območji. Zato se uvajajo ukrepi politike teritorialne kohezije, s katerimi se spodbuja tako konvergenco, kot tudi tekmovalnost in sodelovanje⁸.

2.5 Ustava EU in teritorialna povezanost

Koncept teritorialne povezanosti⁹ EU temelji na tem, da povečevanje lastnega teritorialnega kapitala ter zmanjševanje razvojnih razlik med območji lahko prispeva k skupnemu napredku in rasti. Tak cilj se zasleduje tudi v predlogu Pogodbe o Ustavi za Evropo¹⁰ (v nadaljevanju predlog Ustave EU). Ker vsak sistem kazalcev temelji najprej na najvišjih, politično dogovorjenih ciljih, je pomembno, da proučimo tudi nekatere značilnosti predloga Ustave EU.

Med cilji EU je v predlogu Ustave EU zapisana opredelitev za trajnostni razvoj. Ta temelji na uravnoteženi gospodarski rasti, na socialnem napredku ter visoki ravni varstva okolja. Pojem teritorialna povezanost je neposredno vključen v predlog Ustave EU in je dopolnilo ciljem gospodarske in družbene povezanosti. Zapisano je, da EU »spodbuja gospodarsko, socialno in teritorialno povezanost med državami članicami« (Predlog Ustave EU, 2005).

Na področju gospodarske, socialne in teritorialne povezanosti je po predlogu Ustave EU opredeljena deljena pristojnost med EU in državami članicami (predlog Ustave EU, člen I.14). To pomeni, da države članice same niso popolnoma samostojne pri odločanju o teritorialnem razvoju, pač pa morajo delovati bodisi skupaj z EU (predvsem v zakonodajnem smislu) oziroma samostojno, vendar ob upoštevanju in v skladu s politikami in ukrepi EU.

⁸ Pojme »convergence«, »competitiveness«, »cooperation« je mogoče v tej povezavi velikokrat zaslediti v novejših razvojnih in političnih dokumentih EU.

⁹ Običajno je v uporabi pojem »teritorialna kohezija«, vendar bomo uporabljali izraz »teritorialna povezanost«, ki se uporablja v uradnem slovenskem prevodu predloga Pogodbe o ustavi EU.

¹⁰ Predlog Ustave EU je ratificiralo 18 držav EU, leta 2005 tudi Slovenija, a ni stopila v veljavo. Lisbonska pogodba iz leta 2007 povzema vse pojme in določbe predloga Ustave EU na katere se v delu sklicujemo.

V predlogu Ustave EU so opredeljena tudi načela oblikovanja in izvajanja politike gospodarske, družbene in teritorialne povezanosti. V III.delu - Politike in delovanje unije je opredeljena politika ekonomske, socialne in teritorialne povezanosti. V členu III - 220 je določeno, da EU razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi teritorialne povezanosti, in da si (še posebno) prizadeva zmanjšati neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij. V naslednjem členu je zapisano, da države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosegajo tudi cilje, navedene v členu III-220. Države članice morajo pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti EU te cilje upoštevati in prispevati k njihovemu uresničevanju. EU pa podpira uresničevanje teh ciljev prek strukturnih skladov (Evropski kmetijski sklad, Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj), Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov.

Ob tem je v predlogu Ustave EU navedeno, da Komisija (Evropska komisija, European Commission) vsaka tri leta predloži Evropskemu parlamentu (European Parliament), Svetu Evrope (Council of the EU), Odboru regij (Committee of the Regions) in Ekonomsko socialnemu odboru (Economic and Social Committee) poročilo o napredku, doseženem pri uresničevanju ekonomske, socialne in tudi teritorialne povezanosti.

Koncept teritorialne povezanosti je torej več kot le nedoločno ali načelno izraženo dopolnilo gospodarske in družbene povezanosti EU. Pojem »teritorialna povezanost« je v predlogu Ustave EU izrecno izražen in gospodarsko in družbeno povezanost na eni strani omogoča, na drugi strani pa krepi njune učinke. Njen namen je prispevati k uravnoteženemu razvoju s krepitvijo teritorialnega kapitala in z zmanjševanjem razlik med območji. Gre za odpravljanje teritorialnega neravnovesja s tem, da se med posameznimi območji bolje poveže splošne razvojne in posamezne sektorske politike, skladno s politikami in ukrepi EU.

Prek pojma »teritorialna povezanost« so cilji in prizadevanja EU (trajnostni razvoj, uravnotežena gospodarska rast in socialni napredek) neposredno povezani s prostorom, s teritoriji (območji) in vključujejo krepitev teritorialnega kapitala in povezovanja med območji.

Pojem teritorialne povezanosti pomeni:

- poudarjanje regionalnih in nacionalnih razvojnih politik za krepitev in za boljše izkoriščanje regionalnih potencialov,

- vzpodbujanje sodelovanja med območji (regijami) in njihovo povezovanje v skladu s skupnimi cilji in politikami EU,
- poudarjanje potrebe po skladnosti razvojnih politik, ki imajo prostorsko komponento, tako v horizontalnem smislu kot v vertikalnem (sektorskih in upravljavskih) (Evropska komisija, 2004).

Ne glede na to, da je bil proces sprejemanja predloga Ustave EU ustavljen, je pomembno poudariti, da pojem in pomen teritorialne povezanosti

- v najvišjih političnih dokumentih EU ni sporen in je sprejet kot del ukrepov za doseganje ciljev EU.
- Izhaja iz večletnih prizadevanj strok, ki se so dejavne na področjih urejanja prostora in v razpravah med njimi in med institucijami EU.
- Ima svojo strokovno in politično nadaljevanje v nastajajočih dokumentih EU (programih, usmeritvah) in v razvojnih projektih.
- Nakazuje potrebo (zahteva bi bila postavljena s sprejemom Ustave EU in zakonodaje EU) po skupnih evropskih, strokovnih izhodiščih, usklajenih nacionalnih prostorskih politikah in po usklajevanju z ostalimi sektorskimi politikami.
- Nakazuje smernice za vzpostavitev takih nacionalnih prostorsko razvojnih politik, da bodo te skladne s skupno evropsko politiko na področju urejanja prostora.

Iz teh razlogov je pomembno proučiti, kakšna so stališča in dejavnosti evropske stroke na področju urejanja prostora in proučevanja njegovih instrumentov, kot so prostorsko načrtovanje, urbanistično načrtovanje in zemljiška politika. V zadnjih desetih letih je namreč nastala vrsta pobud, projektov in pomembnih dokumentov, ki obravnavajo ta področja. Ne glede na nezavezujoč značaj besedila predloga Ustave EU in ne glede na to, da je teritorialna povezanost širši pojem kot urejanje prostora, je mogoče na podlagi teh dejavnosti, strokovnih dokumentov in skupnih evropskih projektov na strokovni ravni ugotoviti temeljne smernice, ki predstavljajo osnove za sedanje opredelitve v bolj formalnih evropskih dokumentih. Obenem pa je na njihovi podlagi mogoče usmerjati tudi dejavnosti na področju urejanja prostora na strokovni in politični ravni v okviru posameznih držav, tudi Slovenije.

3 EVROPSKA STROKA IN SPREMLJANJE PROSTORSKEGA RAZVOJA NA RAVNI EVROPE

Koncept teritorialne povezanosti presega pojmovanje gospodarske in družbene povezanosti na posameznem območju. Njen pomen je v tem, da prispeva k uravnoteženemu razvoju s krepitvijo teritorialnega kapitala in z zmanjševanjem razlik med območji (torej odpravljanje teritorialnega neravnotežja) tako, da se med posameznimi območji poveže splošne razvojne in posamezne sektorske (ter upravljavske) politike.

Obstajajo sicer različna mnenja o drugih razlogih, zakaj se ta koncept predvsem v zadnjem desetletju tako poudarja. Eno od njih izvira iz sodobnejših, neoliberalnih pogledov na regionalno politiko in ta koncept zagovarja iz stališča, naj posamezne, razvitejše evropske regije prek finančnih mehanizmov EU povečajo svoje financiranje regij v zaostajanju (Doucet, 2006). Ta pristop je zelo podoben načelom državnega poseganja iz druge polovice prejšnjega stoletja (subvencioniranje kapitala, posodabljanje infrastrukture, nova delovna mesta v industriji in podobno). Sodobna regionalna politika pa sloni na povečevanju izobrazbene ravni, razvojno-raziskovalnih potencialov, oblikovanju ustvarjalnega okolja (Ravbar, 2005). Politike EU kombinirajo oba pristopa in slednje izhodišče se vse bolj uveljavlja tudi v politikah in programih EU, tudi na področju prostorskega razvoja.

Zaradi stanja v slovenskem prostoru na področju urejanja prostora, ko smo v zadnjem času priča relativno hitrim spremembam pri formalnem (normativnem) urejanju področja urejanja prostora, je pomembno prikazati stalnost prizadevanj strok na področju prostorskega in regionalnega razvoja v evropskem prostoru in po uveljavljanju določenih strokovnih stališč na politični ravni EU.

Pomembno je opisati proces, ki je v preteklosti privedel do enega ključnih dokumentov EU na področju urejanja prostora, do Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv (EPRP) v letu 1999 in do programa ESPON v letu 2002. Oba sta osnova za proučevanje vzpostavljanja sistema kazalcev v tem delu. Obenem je ta proces privedel tudi do dokumenta *The Territorial State and Perspectives* (oziroma pod drugim imenom *Teritorialna agenda 2007 - 2010*), ki naj bi bil celo obravnavan v času slovenskega predsedovanja EU. Slovenija je namreč podprla pripravljajoče se dokumente in zagotovila nadaljevanje procesa na tem področju v času slovenskega predsedovanja EU (spletne strani MOP, september 2007).

3.1 Od Torremolinske listine in leipziških načel do EPRP

Pomen teritorialne povezanosti, sicer še ne tako jasno izražen, kot je v sodobnejših evropskih dokumentih (na primer *The Territorial State and Perspectives of the EU* iz leta 2007), obravnava že tako imenovana Torremolinska listina iz leta 1983. Sicer se je že prej, predvsem po prvi konferenci CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Spatial and Regional Planning) v Bonnu leta 1970, izražala potreba po skupnih dejavnostih držav EU na področju regionalnega in prostorskega razvoja, tudi po vzpostavitvi sistema primerljivih podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče oblikovati skupno prostorsko razvojno politiko EU (Böhme in Schön, 2006). Vendar se Torremolinska listina (v nadaljevanju listina) smatra za pomemben mejnik na področju prostorskega planiranja, zato pregled začnemo pri njej.

Listina se formalno imenuje »Listina o evropskem regionalnem/prostorskem planiranju« in je rezultat konference ministrov držav Evropske skupnosti (European Community, tedaj 10 držav članic) pristojnih za prostorsko in regionalno planiranje (CEMAT) leta 1983 v španskem Torremolinu. V listini se, za razliko od običajnega, nacionalnega okvira, določenega s pravno ureditvijo in prakso posamezne države, poudarja nadnacionalno, evropsko razsežnost regionalnega/prostorskega planiranja¹¹. Obenem se poudarja, da je to planiranje pomemben instrument pri razvoju evropske družbe (Torremolinos Charter, 1983).

V listini so navedeni temeljni smotri, ki jih mora regionalno/prostorsko planiranje zasledovati (Ibid., str. 3):

- uravnotežen družbeno gospodarski razvoj regij,
- izboljšanje kakovosti življenja,
- odgovorno gospodarjenje z naravnimi viri in varstvo okolja ter
- smotrna raba zemljišč.

V listini je opozorjeno, da naj bo regionalno/prostorsko planiranje demokratično, celovito, funkcionalno in dolgoročno. Upošteva naj obstoj posameznih institucionalnih nosilcev odločanja, ki vplivajo na organizacijo prostora, nezanesljivost napovedovalnih študij, tržne pritiske, posebnosti upravljavskih sistemov in različne družbeno gospodarske in okoljske pogoje.

¹¹ Izraz »regionalno/prostorsko« je povzet po izvirniku (listini). Povzemajo ga tudi Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine (MOP, 2000, str. 5).

Očitno je že tedaj obstajala težnja, da se regionalno/prostorsko planiranje vzpostavi kot nadnacionalno, da preseže okvire posamezne regije, da ima evropsko razsežnost. Z navedenimi izhodišči je bil postavljen temelj za mnogo kasnejšo uvedbo pojma teritorialna povezanost (teritorialna kohezija), saj se v bistvu cilji listine od nje ne razlikujejo. Ministri skupine CEMAT so pozvali k sprejetju skupnih načel na politični ravni EU z namenom, da se zmanjšajo regionalne razlike med regijami v Evropi, da se pridobi globlji vpogled v rabo in organizacijo prostora, razporeditev dejavnosti, varovanje okolja in izboljševanje kakovosti življenja.

Težnja po oblikovanju skupnih načel in izhodišč za prostorski razvoj Evrope je bila še posebej poudarjena zaradi pričakovane tretje širitve EU (leta 1986 v EU 12), z demokratizacijo bivših komunističnih držav in z njihovim približevanjem EU ter s pripravo Maastrichtske pogodbe leta 1993, s katero se je formalno ustanovila EU. Listina je tudi odraz nastajajočih regionalnih razvojnih razlik v prostoru EU in problemov, ki so se pojavljali pri prostorskem razvoju.

Obenem je listina tudi izraz slabosti tedaj še prisotnega pogleda na prostorsko načrtovanje kot dejavnosti, ki enkrat za vselej vzpostavi načrt prihodnjih prostorskih ureditev, ne da bi urejanje prostora pojmovala kot proces stalnega proučevanja vrste spreminjajočih se dejavnikov. V listini je poudarjena potreba, da se na področju organizacije dejavnosti v prostoru preseže kratkoročne gospodarske cilje. Poziva se h koordinaciji regionalnih prostorsko planskih politik, da bi se zagotovilo uresničevanje ciljev skupnega, evropskega pomena in uravnotežen razvoj (Ibid., odstavek 20). Izraža težnjo, da se pospeši razvoj stroke na področjih dolgoročnega napovedovanja, regionalnih statistik in kartografije, ter da se vzpodbudi sodelovanje na politični ravni, posebej z oblikovanjem Evropske strategije na področju regionalnega/prostorskega načrtovanja (Ibid., odstavek 23).

Listina podaja tudi eno najzgodnejših definicij regionalnega/prostorskega načrtovanja: »Regionalno/prostorsko načrtovanje daje geografski izraz gospodarskim, družbenim, kulturnim in ekološkim politikam družbe. Hkrati je znanstvena panoga, administrativna tehnika in politika, razvita na podlagi interdisciplinarnega in celostnega pristopa, z namenom doseganja cilja uravnoteženega regionalnega razvoja in fizične organizacije prostora v skladu s splošno strategijo« (Ibid., odstavek 8).

Listina sicer ni niti konvencija, niti mednarodna pogodba, predstavlja pa temeljni mednarodni politični dokument, ki promovira evropsko planiranje, daje usmeritve za oblikovanje skupne politike in doktrin ter vzpodbuja razvoj stroke in strokovnih metod na področju prostorskega planiranja v evropskih državah.

Za obdobje od leta 1983 do leta 2000 je značilno, da so se s strani prostorsko planerske stroke in tudi na ravni ministrov skupine CEMAT stalno izražala spoznanja, da se

- z združevanjem nacionalnih držav v EU povečuje skupni gospodarski prostor,
- težnje po izraziti gospodarski učinkovitosti odražajo v prostoru kot nekontrolirana rast mest, degradacija prostora, neuravnotežen regionalni razvoj, socialna diferenciacija,
- morajo razlike med posameznimi nacionalnimi sistemi prostorskega planiranja obravnavati kot ovire, ki jih je treba preseči, če predstavljajo omejevanje gospodarskega povezovanja,
- mora, v izogib slabšanju stanja na družbenem in okoljskem področju, vzpostaviti pogoje za skladnejši prostorski razvoj na celotnem območju Evrope (Williams, 1996, cit. po Faludi, 2006a).

Iz tega obdobja velja v nadaljevanju izpostaviti tudi neformalno srečanje ministrov CEMAT v Leipzigu leta 1994. Tedaj so sprejeli dokument o evropskem prostorskem načrtovanju, European Spatial Planning (ESP). V njem so oblikovali načela prostorsko razvojne politike na ravni Evrope. Ta načela predstavljajo pomemben mejnik pri oblikovanju drugih formalnih dokumentov in dejavnosti, ki so sledile. Načela izhajajo iz usmeritve v decentralizacijo razvojnih politik posameznih držav in so usmerjena v uravnotežen razvoj na celotnem območju EU (Strubelt in sod., 2001, str. 1). Imenujejo se tudi »Leipziška načela« (angl. Leipzig Principles).

Pri oblikovanju Leipziških načel so izhajali iz ugotovitve, da se na območju EU razlike v razvitosti povečujejo, ne sicer med državami, pač pa med regijami. Poudarili so pomen prostorskega planiranja za trajnostni razvoj ter za gospodarsko in družbeno povezanost EU. V izogib naraščanju razlik v razvoju posameznih regij in neuravnoteženega razvoja so izpostavili, da je treba delovati predvsem v dveh smereh, in sicer na:

- oblikovanju skupnih usmeritev, načel in ciljev prostorskega razvoja na podlagi Leipziških načel v dokumentu z imenom Evropske prostorsko razvojne perspektive (EPRP) (angl. European Spatial Development Perspective - ESDP) in

- proučevanju stanj in značilnosti prostora ter spremljanju izvajanja skupno dogovorjenih evropskih prostorsko razvojnih politik.

Izpostavljeno je bilo, da prostorski razvoj (angl. spatial development) lahko odločilno prispeva k uresničevanju Pogodbe o EU (Maastrichtska pogodba), torej h gospodarski in družbeni povezanosti, in da je trajnostni razvoj osnovno vodilo za pripravo EPRP. Ugotovili so tudi, da vzpostavljanje panevropskega prometnega omrežja in telekomunikacijskih povezav lahko poveča razlike med regijami, predvsem med osrednjimi in obrobnimi. Ob tem je pomembno ugotoviti, da je bil spoznan tudi pomen usklajevanja sektorskih politik za prostorski razvoj EU. Kot prevedbo teh splošnih načel v področje prostorskega razvoja so v okviru Leipziških načel za cilje prostorskega razvoja določili naslednje politične cilje:

- gospodarski in okoljski razvoj morata temeljiti na stabilnih in uravnoveženih prostorskih strukturah in izkoristiti heterogeno identiteto evropskega prostora,
- gospodarski razvoj mora upoštevati preudarno upravljanje s kulturno in naravno dediščino,
- prostorsko planiranje mora
 - zagotoviti razvoj razvojno šibkejših območij,
 - uravnovežiti življenjske in delovne pogoje ne glede na meje in
 - zaščititi naravne prostore, kulturno identiteto in dediščino.

Posebej so poudarili pomen raziskav in razvoja strok na področju prostorskega načrtovanja, njihov pomen pri zagotavljanju informacij¹² o prostorskem razvoju in pri analizi vplivov sektorskih politik EU na evropske regije. Poudarjen je bil pomen sodelovanja med raziskovalnimi ustanovami in politiko z namenom svetovanja stroke pri sprejemanju političnih odločitev (ESP, 1994). S tem je bil postavljen tudi temelj za vzpostavitev sistema evropskega opazovanja prostora in sistemov prostorskega planiranja.

Na podlagi izhodišč, vzpostavljenih v okviru neformalnega srečanja ministrov skupine CEMAT v Leipzigu, se je torej začela priprava EPRP, obenem pa tudi oblikovanje projekta (ciljev, organizacijske strukture, virov) za opazovanje prostorskega planiranja v evropskem prostoru. Dela na teh dveh ključnih projektih je usmerjal Odbor za prostorski razvoj (CSD -

¹² informacija je pomen, ki ga pripisujemo podatkom z znanimi uporabljenimi načini njihove interpretacije in predstavitve. Podatek je predstavitev dejstev v formaliziranem načinu, primernem za obdelavo (povzeto po Kvamme in sod., 1997).

Committee on Spatial Development), ustanovljen leta 1991, v katerega so bili vključeni predstavniki držav članic EU in strokovnjaki iz Evropske komisije (EC - European Commission). Ti so predstavljali jedro za oblikovanje politike evropskega prostorskega planiranja in teritorialne povezanosti.

Oblikovanje končne oblike EPRP je trajalo pet let, do leta 1999. Glavna težava pri oblikovanju EPRP ni bila odsotnost soglasja, da je treba pripraviti skupna izhodišča za prostorski razvoj in tudi sprejeti skupni dokument, pač pa pomanjkanje primerljivih georeferenciranih podatkov, prek katerih bi bilo mogoče vzpostaviti tipologijo stanja evropskega prostora. Izražena je bila potreba po usklajenih merilih in kazalcih za vzpostavitev tipologije regij in urbanih območij. Po neformalnem srečanju ministrov CEMAT v Strasbourgu leta 1995 se je izrazilo izpostavlila potreba po vzpostavitvi institucionaliziranega omrežja raziskovalnih organizacij za področje prostorskega razvoja, sestavljena iz organizacij iz držav članic EU (Böhme in Schön, 2006).

Preden pa je bilo mogoče pripraviti uradno različico EPRP, je bilo treba CSD zagotoviti ustrezno tehnično in strokovno podlago (Concept on ..., 1997, poglavje IV). Tedaj so se prizadevanja za pripravo EPRP začela odvijati v dveh smereh:

- priprava dokumenta samega in
- priprava metodologije za izdelavo tipologije evropskega prostora na podlagi podatkov.

Prvi osnutek EPRP je bil pripravljen leta 1997. Predstavljen je bil na neformalnem srečanju ministrov pristojnih za prostorsko planiranje v Noordwijku (Nizozemska). Na srečanju v Echternachu (Luksemburg) istega leta pa je bil predstavljen koncept vzpostavitve Evropskega omrežja za opazovanje prostorskega planiranja (ESPON). O obeh gradivih je zavzel stališče tudi Evropski ekonomski in socialni odbor¹³. Ta je osnutek besedila EPRP podprl in poudaril, naj EPRP bolj upošteva

- dinamiko prostorskega razvoja, možnosti in neželene učinke razvoja in
- geografsko, družbeno gospodarsko in kulturno raznolikost evropskega prostora.

V zvezi z vzpostavljanjem ESPON so na ESD poudarili (Opinion ..., 1998) podporo zasnovi evropskega omrežja za vzpostavitev znanstvenega omrežja, ki naj

¹³ Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je svetovalni organ osrednjih institucij EU: Evropske komisije, Sveta EU in Evropskega parlamenta.

- zagotovi strokovno in tehnično podporo uresničevanju in posodabljanju EPRP,
- zagotovi primerljive georeferencirane podatke,
- pripravi merila in kazalce za vzpostavitev tipologije regij in
- izvede predhodni študijski program, ki naj bi obravnaval navedena vprašanja.

Na podlagi teh izhodišč je bil leta 1998 sprejet koncept programa ESPON. Program sam je bil sicer formalno sprejet leta 2002 s strani EC (pod imenom ESPON 2006), vendar lahko za začetek programa ESPON štejemo že koncept tega programa, ki je bil obravnavan na srečanju ministrov CEMAT v Echternachu leta 1997. Njegov namen je bil

- določitev kazalcev za prostorski razvoj in
- predlog strateških usmeritev za prostorski razvoj na ravni EU.

Na tem srečanju je bilo tudi dogovorjeno, da se oblikuje predhodni, študijski program o evropskem prostorskem planiranju. Njegov namen je bil zagotovitev strokovne podlage za dokončanje EPRP. Hkrati s pričetkom dela na študijskem programu o evropskem prostorskem planiranju (december 1999) se je začel tudi proces dokončanja EPRP, ki je na neformalnem srečanju CSD v Potsdamu leta 1999 privedel do njegove končne oblike in do sprejetja.

EPRP niso bile nikoli predmet formalnih razprav v institucijah EU. Obstajala je sicer naklonjenost komisarjev Evropske komisije za oblikovanje neformalnega, usmerjevalnega dokumenta, a pri njegovem obravnavanju so sodelovali kvečjemu predstavniki Generalnega Direktorata za regionalno politiko pri Evropski komisiji, oziroma komisarja za regionalno politiko EU.

Ne bomo proučevali razlogov in postopka preoblikovanja EPRP v novo formalno obliko z drugim naslovom, kot se to dogaja v zadnjem obdobju, ko se isti nameni in cilji zasledujejo pod imenom »teritorialna kohezija«, ko pojem teritorialna povezanost postaja tudi vse jasneje izražen v drugih dokumentih EU (na primer Third report on Social and Economic Cohesion, 2002), ko se področje prostorskega razvoja pojavlja tudi v predlogu Ustave EU kot deljena pristojnost med EU in državami članicami in nenazadnje z oblikovanjem Teritorialne agende (2007). Vendar pa je treba izpostaviti, da je bil proces prenavljanja EPRP vgrajen že v njegovo oblikovanje v drugi polovici 90-ih let in da so najnovejša dogajanja le njegova pričakovana evolucija.

Ob pripravi EPRP in na njihovi osnovi so v okviru formalnega telesa, Konference ministrov pristojnih za regionalno/prostorsko načrtovanje (CEMAT) pri Svetu EU (Council of the EU) pripravili smernice za trajnostni prostorski razvoj Evropske celine. Leta 2000 so na 12. konferenci CEMAT v Hannoveru sprejeli dokument Vodilna načela trajnostnega prostorskega razvoja Evropskega celine (v nadaljevanju Vodilna načela). Namen tega dokumenta je bil približati podobna izhodišča in cilje, kot so vsebovani v EPRP, bolj formalnim institucijam EU. Vodilna načela so tesno povezana s cilji in usmeritvami EPRP (glej EU Discussions ..., 2001) in se imajo za bolj formalno različico EPRP, na podlagi katere naj bi bilo lažje zagotoviti tudi potrebno politično podporo in financiranje. Vsebinsko pa so poenostavljena in skrajšana različica EPRP (Faludi, 2006b, str. 12).

Ministri skupine CEMAT so na podlagi EPRP v Vodilnih načelih ponovno poudarili potrebo po vzpostavitvi skupnih evropskih načel na področju regionalnega/prostorskega načrtovanja in izrazili potrebo po uravnoteženem in trajnostnem razvoju vseh držav članic Sveta Evrope. Podprli so tudi tovrstne vsestranske in dolgoročne študije, prek katerih bi bilo možno razpoznati trende, ki naj bi v prihodnje oblikovali potrebe evropske družbe (Sustainable Development in Europe, 1997). Svet ministrov Sveta Evrope (Committee of Ministers of the Council of Europe) je januarja 2002 priporočil državam članicam EU, naj uporabijo ta vodilna načela kot referenčni dokument pri oblikovanju lastnih prostorsko planskih in razvojnih ukrepov (Recommendation on ..., 2002). Vodilna načela zato lahko smatramo za širše sprejet in bolj formalen dokument kot EPRP, vendar ga zaradi podobnosti z EPRP ne obravnavamo posebej.

3.2 Politika in stroka na področju prostorskega razvoja pri pripravi EPRP

V procesu priprave navedenih dokumentov so politične strukture na ravni ministrov držav članic EU s podporo strokovnjakov s področja prostorskega planiranja ugotavljale, da prostorski pristop omogoča ustvarjanje boljše uravnoteženosti med tekmovalnostjo in sodelovanjem med območji, in da prek skupno oblikovanih izhodišč prostorskega razvoja evropsko območje lahko doseže optimalno raven konkurenčnosti ter gospodarske in družbene povezanosti.

Spoznano je bilo, da mora usmerjanje celovitega gospodarskega in socialnega razvoja evropske družbe upoštevati tri vrste soodvisnosti:

- razvojne težnje območij samih,
- različne sektorske politike, ki imajo vpliv na določeno območje ter
- ravni upravljanja, ki so jim podeljene pristojnosti za razvoj na določenem območju, in

da lahko uravnavanje (optimiziranje) teh soodvisnosti vodi k povečevanju prostorskega ravnovesja v Evropi in obenem zagotovi tudi priložnosti za napredek.

EPRP izhaja tudi iz dejstva, da so dejavniki, ki vplivajo na prostorsko razporeditev gospodarskih dejavnosti, predvsem tržni, ki delujejo vse bolj na evropski, nadregionalni ravni, medtem ko se prostorske razvojne politike še vedno oblikujejo na nacionalnih, regionalnih ali celo na nižjih ravneh. Obstajalo je protislovje med tema dvema ravnema, kar je oteževalo možnosti za celovito izkoriščanje priložnosti prostorskega razvoja. Pri snovanju EPRP je bila stalno v ospredju raznolikost območja EU, ki se bo še povečala ob prihodnjih širitvah EU, dejstvo, da bo določitev prostorskih politik na ravni EU vse težja in zapletena naloga, in da je treba oblikovati tako prostorsko razvojno politiko, ki upošteva geografsko različnost območij Evrope, pa vendarle pri tem obravnava Evropo kot skupno območje.

Pristop k snovanju EPRP je bil omejen na znanstveno in podrobno analizo evropskega območja in njegovih značilnosti z namenom oblikovati povezano, multisektorsko usmerjevalno strategijo prostorskega razvoja EU. Na njenih podlagah naj bi bilo mogoče doseči večjo povezanost in skladnost med prostorsko razvojnimi strategijami držav članic in izboljšati koordinacijo med prostorskimi vidiki politik EU. S takim, strateškim pristopom k pomenu in vplivu prostorskega razvoja se poskuša vplivati predvsem dolgoročno in na celotno območje EU.

Oblikovanje EPRP naj bi bil usklajen, jasen in ciljno usmerjen, stalen in stopnjujoč, prilagodljiv in pregleden proces, dokument sam pa, skladno z načeli Leipziške konference, usmerjevalen in ne predpisovalen.

Izhajajoč iz povedanega je treba poudariti šest izhodišč oziroma osnovnih načel, ki so jih ministri držav Sveta Evrope, ki so pristojni za prostor, oblikovali že pred začetkom dela. Navesti jih je pomembno tudi zato, ker se včasih pojavlja nerazumevanje, kako in zakaj prav tako, se usmerja proces prostorskega razvoja v EU. Na tem mestu je treba posebej opozoriti

na stalnost in na upoštevanje v preteklosti sprejetih izhodišč, ki imajo danes že več kot desetletno zgodovino.

Ta izhodišča in načela so:

- prostorsko planiranje lahko odločilno prispeva k doseganju gospodarske in družbene povezanosti,
- obstoječe pristojnosti institucij za izvajanje politik EU ostanejo nespremenjene, vseeno pa EPRP lahko prispeva k uresničevanju politik, ki imajo prostorske učinke,
- osrednji namen je doseganje trajnostnega in uravnoveženega razvoja,
- dokument bo upošteval obstoječe institucije in ne bo zavezujoč za države članice EU,
- spoštovano bo načelo subsidiarnosti,
- vsaka dežela bo dokument promovirala v meri, kot bo sama želela upoštevati evropske prostorske vidike v svojih politikah.

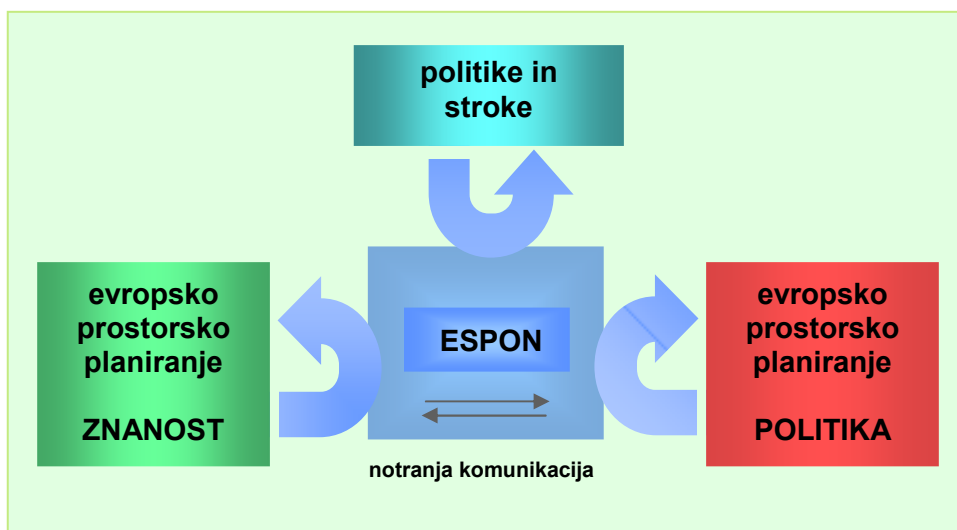
Ministri so ugotavljali, da lahko le z znanstvenim pristopom in z uporabo podatkov ter strokovnih metod in tehnik, ki temeljijo na njih, ugotavljajo učinke razvojnih politik. Vnaprejšnje proučevanje sedanjih in načrtovanje temeljnih bodočih značilnosti prostora ter predvidevanje učinkov skupnih razvojnih politik lahko zagotavlja kakovostnejšo in skladnejšo rabo prostora, predvsem v luči trajnostnega razvoja in to na celotnem območju EU.

Zato se je povečala potreba po spremljanju stanj in trendov v prostoru. Dinamika razvojnih projektov in posegov v prostor, spoznana medsebojna povezanost sektorskih projektov in njihov teritorialni obseg so povzročale nepreglednost pri dogajanjih v prostoru. Nepregledni so bili dejanski učinki razvojnih družbeno-gospodarskih programov, zato je bila izkazana potreba po podatkih in kvalitativnih presojah, prek katerih bi lahko stanja spremljali in na podlagi presoje stanj in trendov tudi pravočasno ukrepali.

Ugotovljeno je bilo, da ne obstajajo strokovne metode in tehnike, prek katerih bi lahko na podlagi podatkov ugotavljali stanje in tipologijo prostora, presojali učinkovitost prostorsko razvojnih politik in ugotavljali trende prihodnjega razvoja. Resda se je povečeval obseg razpoložljivih podatkov, ki bi jih bilo za to mogoče uporabiti, ni pa obstajala sistematičnost pri njihovem zagotavljanju, niti niso bile razvite metodologije za njihovo uporabo.

Napredek tehnologije na področju geografskih informacijskih sistemov in analitičnih orodij je dal slutiti, da je ob ustrezni metodološki in organizacijski pripravi možno prostorski razvoj proučevati tudi na znanstven način, prek podatkov in znanstvenih metod. Na področju prostorskega planiranja je postal opazen trend naraščanja pomena podatkov, kazalcev za ugotavljanje sedanjih in prihodnjih stanj (angl. state and perspectives). Obstajala je potreba in priložnost, da se tudi sistem proučevanja stanja v prostoru vzpostavi na sistematičen in znanstven način, na podlagi meril in na podlagi v količinah podanih ciljev in kazalcev.

Proces priprave EPRP je torej na področju prostorskega planiranja sprožil oživljanje pomena in vloge podatkov, na njih temelječih analiz in oblikovanja sistema za spremljanje stanj, trendov in scenarijev prostorskega razvoja na njihovi podlagi. Vzroki za to so tudi v vse bolj celovitem, povezanem in zapletenem področju planiranja, uresničevanja politik prostorskega razvoja in presojanju učinkov razvojnih projektov. Proces je povezal znanost in politiko na področju prostorskega razvoja (Slika 5).



Slika 5: Sodelovanje med znanostjo in politiko pri pripravi EPRP (Böhme in Schön, 2006)

Figure 5: Cooperation between science and politics in preparation of ESDP (Böhme and Schön, 2006)

Vse bolj je postala prisotna ugotovitev, da skorajda ni razvojne politike (gospodarske, družbene, regionalne, okoljske ...), ki ne bi imela prostorskega vpliva. Kakšen je ta vpliv, pa je vprašanje, na katerega je odgovore moč poiskati le z bolj ali manj zapletenimi postopki

obdelav podatkov (kvantitativnih in kvalitativnih), izračunavanja kazalcev in presoje rezultatov prek različnih (spoznavnih) tehnik.

Drugi, politično pomembnejši razlog za večanje pomena podatkov je, da politike in na njih temelječi programi pomenijo dodelitev virov (finančnih, človeških) za njihovo izvedbo. Neodgovorno jih je namreč prepustiti izvajanju brez preverjanja, ali se predpostavke teh razvojnih politik in programov uresničujejo in ali se rezultati dosega v pričakovani meri. Treba je zagotoviti vrednotenje uspešnosti politik ali programov in omogočiti, da se v primeru ugotovljenih negativnih trendov čim prej ukrepa v smeri spremembe ali opustitve politike oziroma programa.

Že v času nastajanja EPRP je spoznano, da obstaja praznina med sprejetimi politikami povečevanja konkurenčnosti in povezanosti ter med možnostmi spremljanja njihovih učinkov na prostorski razvoj. Ta praznina (uporablja se tudi izraz implementacijski deficit), je ugotovljeno, obstaja tako na področju prostorsko pomembnih podatkov, kot pri strokovnih znanjih na področju prostorskega razvoja na Evropski ravni (Strubelt in sod., 2001).

Navedeno so razlogi za preobrazbo načina uporabe podatkov v prostorskem razvoju smeri oblikovanja in usmerjanja razvoja na podlagi dejstev, dokazov (angl. evidence based). Da je to potrebno, je bilo spoznano, v kolikšni meri pa je to zaželeno, je predvsem politična in ne strokovna odločitev. Od politike je odvisno, ali in v kolikšni meri je pripravljena in sposobna oblikovati in utemeljiti svoje odločitve na podlagi podatkov, informacij, kazalcev, dokazov, dejstev in v kolikšni meri želi oblikovati nejasne in meglene zaveze (Faludi in Waterhout, 2006).

3.2.1 Pojma prostorski razvoj in prostorsko planiranje

Treba je tudi pojasniti pojma prostorski razvoj in prostorsko planiranje (načrtovanje), saj se prevečkrat oba uporabljata kot zamenljiva pojma, ponekod tudi kot sinonima, kar lahko ustvarja zmedo in negotovost.

Pojem prostorski razvoj (angl. spatial development) označuje proces, prek katerega se prostor (območje) spreminja v vseh njegovih razsežnostih; gospodarski, družbeni, okoljski in fizični (Glossary ..., 2006). Pri tem ne gre le za spreminjanje fizičnih struktur na nekem območju,

kot je večkrat uporabljeno, ko se tej opredelitvi pridruži pojem prostorskega načrtovanja. Pojem prostorski razvoj obsega tako fizične sestavine (infrastrukturo, krajino, mesta ipd.), kot naselbinske vzorce območja, razporeditev človeških dejavnosti na nekem območju ter njihov vpliv na okolje, kulturno in naravno dediščino in na družbeno strukturo. Prostorski razvoj je vseobsegajoč in stalen proces, ki vodi iz sedanjega stanja v prihodnje stanje, v končni fazi je odločitev politike, političnih struktur na oblasti (Ibid.). Zaradi vseobsežnosti mora biti usmerjen in nadzorovan in je, ker je privzet s strani političnih struktur, politična odgovornost.

Vse pogosteje se uporablja tudi pojem teritorialni razvoj, ki je v zadnjem obdobju največkrat uporabljen v povezavi s Teritorialno agendo. Pojem teritorialni razvoj označuje proces, prek katerega se preoblikuje geografija območja, ki ga naseljuje ali v katerega posega človek. To preoblikovanje zajema tako fizične značilnosti prostora (infrastrukturo, krajino, urbanizirano pokrajino) kot tudi poselitvene vzorce, torej geografsko razporeditev prebivalstva in človekovih dejavnosti, še posebej pa velikost in razmerja med mesti (Ibid.). Iz povedanega lahko zaključimo, da ima pri prostorskem razvoju veliko vlogo politika, pri teritorialnem pa manjšo, saj je iz definicij opaziti, da gre pri slednjem predvsem za opazovanje geografskih sprememb v prostoru.

Prostorski razvoj je lahko usmerjen, nadzorovan ali pa stihijski, nenadzorovan. Stihijski prostorski razvoj ni zaželen in ga je treba usmerjati (usklajevanje, ukrepi), usmerja pa se prek urejanja prostora. To je v osnovi pojem, ki pove le to, da se prostorski razvoj ne prepušča stihiji in le zunanjim (tržnim) dejavnikom, ampak da vanj posega oblast. Urejanje prostora pa je proces gospodarjenja z rabo in razvojem prostora (ali zemljišč) (Ibid.).

Sestavina ukrepov ali eden od instrumentov urejanja prostora je prostorsko načrtovanje. Prostorsko načrtovanje prvenstveno obravnava metode in načine, ki jih uporablja javni sektor, da vpliva na razporejanje prebivalstva in dejavnosti na različnih teritorialnih ravneh. Dejavnosti prostorskega načrtovanja izvajajo različne ravni javne uprave, pri čemer se izvaja tudi prekomejno, meddržavno sodelovanje (Ibid.). Metode prostorskega načrtovanja so lastne posamezni državi ter njeni upravni organizaciji in tradiciji. Prostorsko načrtovanje je zato pravzaprav upravna tehnika, ki se izvaja na podlagi politike prostorskega razvoja. Glavna vsebinska razlika med prostorskim načrtovanjem in prostorskim razvojem je torej ta, da je prostorsko načrtovanje tehnika ali izvedbeni ukrep prostorsko razvojne politike.

EPRP se torej ne ukvarja s prostorskim planiranjem ali načrtovanjem, pač pa je širši dogovor o tem, katere so temeljne prostorske značilnosti evropskega prostora, temeljni parametri, znotraj katerih se usmerja prostorski razvoj in ki oblikujejo evropski prostor. Obenem postavlja temeljne skupne cilje in podaja smernice, znotraj katerih je smotno oblikovati ukrepe za doseganje teh skupnih ciljev. EPRP zato ni izvedbeni dokument, je politično strokovni in temeljni napotitveni dokument evropskega prostorskega razvoja.

3.3 Opazovanje prostora v procesu oblikovanja EPRP

Podatki in kazalci so danes privlačno sredstvo prostorskih analiz. V družbenih znanostih je to postalo očitno v poznih 60-ih letih, ko so se začele pojavljati tako imenovane pozitivistične težnje tudi pri delu raziskovalcev na teh področjih. Prišlo je do premika od kvalitativnih metod dela in od proučevanja predvsem študij primerov pri iskanju razlogov in spoznavanju trendov v smer proti uporabi kvantitativnih kazalcev, ki se jih lahko pri tem lahko uporabi. Hkrati pa kvalitativne metode niso izgubile na verodostojnosti in niso postale manj upoštevane, saj se oba načina dopolnjujeta.

Ni presenetljivo, da se je že hkrati s snovanjem EPRP oblikovala tudi pobuda, da se vzpostavi stalni sistem za opazovanje prostorskega razvoja na območju Evrope, in da se vzpodbudi sistematičnost, sodelovanje in dopolnjevanje med dejavnostmi članicami EU, EC in raziskovalnimi inštituti, v povezavi z upravljavskimi subjekti, ki so odgovorni za prostorski razvoj (države, regije, tudi lokalne skupnosti). Tudi na konferenci v Leipzigu leta 1994 so se med seboj dogovorili, da se poveže raziskovalne inštitute na področju prostorskega planiranja.

V procesu oblikovanja EPRP je ugotovljeno, da obstaja velika potreba po zanesljivih merilih in kazalcih za vzpostavitev tipologij regij in urbanih območij. Ugotovljene so bile tudi pomanjkljivosti na področju primerljivih, kvantificiranih in georeferenciranih podatkov (ESDP, 1997). CSD je bilo treba zagotoviti primerno tehnično in znanstveno podporo kot podlago za njegovo delo (ugotovitev je kasneje izražena v ESDP, 1999, poglavje 4). Zasnovan je koncept observatorija (Echternach, srečanje CSD leta 1997), katerega naloga bo raziskovanje posameznih pomembnih prostorsko razvojnih tematik, vzpodbujanje sodelovanja in učinkovite izmenjave in uporabe podatkov in informacij med raziskovalnimi ustanovami.

Njegov rezultat je program ESPON, program vzpostavitve evropskega omrežja za opazovanje prostorskega planiranja.

Osnovni koncept ESPON je bil (Concept on ..., 1997):

- ESPON bo omrežje nacionalnih kontaktnih točk (NKT), od katerih
- vsaka koordinira pod-omrežje raziskovalnih institutov v državah članicah EU,
- koordinacijo dela NKT na ravni EU izvaja stalni sekretariat,
- vzpostavijo se povezave z NKT tudi v državah, ki še niso članice EU.

NKT so pristojne za zagotavljanje dostopa do nacionalnih podatkov in raziskav na področju prostorskega načrtovanja in za povezovanje z znanstveno raziskovalnimi ustanovami v nacionalnem prostoru.

Namen ESPON je torej je oblikovati znanstveno in tehnično podporo delu CSD v procesih uresničevanja EPRP in občasnega posodabljanja EPRP. Delo naj bi bilo visoke kakovosti in znanstvene vrednosti in bi se izvajalo v obliki strokovnega omrežja.

Oblikovane so bile tudi naloge in področja dela (Ibid.), vzpostavljanja omrežja ESPON pa predvideno v dveh korakih;

- najprej kot študijska faza, v kateri bi združili izkušnje na področju prostorskega načrtovanja in utrdili potrebo po nadaljnjem delu v okviru posameznih raziskovalnih področij (ta naj bi trajala od leta 1998 do 1999);
- od leta 2000 dalje bi zagotovili stalno financiranje dejavnosti ESPON v okviru EU¹⁴.

Že v začetku so bile načrtane glavne naloge ESPON (Ibid.):

- vzpostavitev skupnega glosarja in definicij prostorskih izrazov,
- razvoj sistema prostorskih kazalcev,
- razvoj metodologij za oblikovanje tipologije območij,
- razvoj dolgoročnih scenarijev prostorskega razvoja evropskega območja,
- ocena uporabnosti kvantitativnih ciljev evropske prostorske razvojne politike,
- priprava kartografskih gradiv in prikazov.

¹⁴ Danes nadaljevanje tega programa predstavlja Program ESPON 2013, katerega program dela je bil posredovan v odobritev na Evropsko komisijo. Prišlo je tudi do spremembe v imenu, ESPON 2013 se imenuje European Observation Network on Territorial Development and Cohesion.

V okviru ESPON so predvideli tudi druge naloge:

- vrednotenje (oceno) prostorskih politik EU,
- oceno dodane vrednosti prostorskega pristopa na povezanost evropskega prostora,
- skupne raziskovalne projekte, predvsem na obmejnih področjih,
- oceno izkušenj različnih prostorsko načrtovalskih sistemov v državah EU (in občasno posodabljanje Kompendija prostorsko planskih sistemov in politik),
- proučevanje terminologije prostorskega načrtovanja,
- izdelavo metodologije za merjenje prostorskih pojavov.

Predvideno je bilo sodelovanje ESPON z EUROSTAT, Evropsko okoljsko agencijo EEA, s skupnim raziskovalnim središčem (JRC-Joint Research Centre) in sodelovati s programi trans-nacionalnega sodelovanja, kot so INTERREG II C.

Vse politične in finančne vidike dela se prepusti CSD, ki je pristojen za razdeljevanje nalog in oblikovanje letnih in večletnih programov dela ter za zagotavljanje financiranja. Ker je CSD neformalno telo, so pravni status podelili stalnemu sekretariatu. Ta ima upravni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki vsake države članice, predstavnik EC in izvršni direktor. Predsedujoči je iz države, ki predseduje EU. Stalni sekretariat naj bi bil lociran tam, kjer bi imel zagotovljeno administrativno pomoč, torej bodisi v Bruslju (ob komisiji DG 16) ali v Luksemburgu ob sedežu EUROSTAT.

3.4 Osnovne značilnosti EPRP v luči kazalcev prostorskega razvoja

EPRP se pojmuje za najpomembnejši usmeritveni dokument na evropski ravni za področje prostorskega razvoja. Izhaja iz temeljnih ciljev EU:

- ekonomska in socialna kohezija (gospodarska in družbena povezanost),
- ohranjanje in upravljanje z naravnimi viri in kulturno dediščino,
- uravnoteženost tekmovalnosti in konkurence na Evropskem območju.

Po EPRP (ESDP, 1999, str. 7¹⁵) so glavni dejavniki, ki vplivajo na prostorsko razvojne trende:

- gospodarsko povezovanje in sodelovanje med državami,

¹⁵ V nalogi se sicer v besedilu uporablja slovenski akronim, EPRP, vendar so vsi navedki v nalogi povzeti iz dokumentov v angleškem jeziku. Zato se pri citiranju uporablja angleški akronim ESDP.

- naraščajoč vpliv lokalnih in regionalnih oblasti pri prostorskem razvoju,
- širitev EU in vzpostavljanje tesnejših odnosov s sosedi.

Po EPRP je prostor (teritorij) skupni imenovalac gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja. V njem se odražajo vse dejavnosti, stanja in soodvisnosti na naštetih področjih. Zaradi prostorskih vplivov teh dejavnosti je temeljni namen EPRP postavitvev prostora v ospredje in usmerjanje teh dejavnosti tako, da se zagotavlja trajnostna raba prostora (skladen prostorski razvoj). Ta se lahko doseže le prek sodelovanja, zato se izrazito poudarja sodelovanje med regijami, med regijami in nacionalnimi oblastmi in skupnimi, evropskimi oblastmi na posameznih področjih (vertikalno in horizontalno sodelovanje). EPRP sega tudi prek posameznih sektorskih razvojnih ukrepov, obenem pa jih upošteva.

Izhodiščno vprašanje, ki se obravnava v EPRP, so razlike v gospodarski razvitosti regij. Ugotavlja se, da te ogrožajo regionalno uravnotežen in trajnostni razvoj območja EU. Ugotavljajo se razlike v gospodarski uspešnosti regij (po kazalcu BDP - bruto družbeni proizvod), upadanje razlik v gospodarski moči med državami, a povečevanje teh razlik znotraj območij posameznih držav. Posebej se izpostavljajo velika mestna območja z veliko gospodarsko močjo, njim nasproti pa podeželska območja, ki nazadujejo po gospodarski moči.

EPRP izhaja iz pomembne predpostavke, da gospodarska rast ali konvergenca gospodarskih kazalcev ni zadostni pogoj, da bi se zagotovila uravnotežena in trajnostna prostorska struktura na območju EU. Ugotavlja se velik potencial dodane vrednosti, posebej na ravni regij (torej endogeni razvojni potencial). Povečuje se izmenjava blaga, narašča tovorni promet, povečuje se tudi osebni promet, kar pomeni povečevanje pritiskov na naselja in na prometno infrastrukturo. Povečuje se stopnja onesnaževanja okolja, kar je v nasprotju z deklariranimi cilji po zmanjševanju pritiskov na okolje. Z gospodarskim napredkom narašča stopnja ogroženosti naravne in kulturne dediščine, pokrajinskih značilnosti in kulturnih spomenikov.

V EPRP so izražena naslednja politična vodilna načela za usmerjanje prostorskega razvoja (Ibid., str. 11 in 19):

- zagotavljanje uravnoteženega policentričnega urbanega sistema in krepitev sodelovanja (partnerstva) med urbanimi in podeželskimi območji,

- oblikovanje sistema prometnih povezav za potrebe transporta blaga in oseb na ravni EU in na regionalnih ravneh ter zagotavljanje telekomunikacijskega sistema, tako da se podpira policentrični razvoj in dostop do storitev znanja,
- skrbno upravljanje in varovanje naravne in kulturne dediščine za zagotavljanje ohranjanja regionalnih značilnosti in kulturne identitete.

Z namenom, da se vodilna načela konkretizirajo, so iz njih izpeljali tudi 13 ciljev politik prostorskega razvoja (Ibid., poglavje 3):

- policentričen in uravnotežen prostorski razvoj v EU,
- dinamična, privlačna in konkurenčna mesta in urbanizirane regije,
- endogeni razvoj, raznolikost in produktivnost kmetijskih področij,
- izboljšanje povezav med mestnimi in kmetijskimi območji,
- celostni pristop za boljše prometne povezave in dostop do znanja,
- model policentričnega razvoja kot podlaga za boljšo dostopnost,
- učinkovita in trajnostna uporaba infrastrukture,
- razširjanje inovacij in znanja,
- naravna in kulturna dediščina kot razvojna prednost,
- varstvo in razvoj naravne dediščine,
- gospodarjenje z vodnimi viri (kot poseben izziv za prostorski razvoj),
- ustvarjalno gospodarjenje s kulturnimi krajinami,
- ustvarjalno gospodarjenje s kulturno dediščino.

V EPRP se navaja tudi 60 izvedbenih možnosti (opcij¹⁶), ki se nanašajo na te cilje. Te seveda še niso niti ukrepi niti programi ali projekti. Gre le za spisek možnih ciljev posameznih programov ali projektov, katerih učinke je treba v posameznem okolju (na različnih teritorialnih ravneh) proučiti in ovrednotiti in jih oblikovati v programe ali projekte na različnih teritorialnih ravneh v okviru razvojnih ali prostorsko razvojnih politik posamezne države ali regije. Na tej podlagi se oblikuje izvedbene programe in načine vrednotenja njihovega izvajanja. Končno je treba izdelati oceno doseganja ciljev prostorskega razvoja po metodologijah, ki naj bi bile razvite v okviru programa ESPON.

¹⁶ V angleškem besedilu EPRP je uporabljen izraz »option«, v uradnem prevodu pa »opcija«. V tem gradivu se uporablja izraz »izvedbena možnost«, ki je bolj opisen.

Znotraj vsake od navedenih 60 izvedbenih možnosti je njihovo izvajanje zelo močno in izrazito po načelu subsidiarnosti, usmerjeno na regionalno in lokalno raven. Poudarjene so tri ravni sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju izvedbenih možnosti:

- skupna evropska,
- transnacionalna in nacionalna,
- regionalna in lokalna raven.

EPRP se z vodilnimi načeli usmerja predvsem na skupno evropsko in nacionalno raven pri oblikovanju sektorskih politik, vendar se izrazito poudarja potreba po udeležbi lokalne ravni z oblikovanjem in izvajanjem lastnih razvojnih načrtov in ukrepov (Ibid., poglavje 4), skladnih s tistimi na višji hierarhični ravni. Ti se določajo v okviru regionalnih/ lokalnih prostorsko razvojnih politik in se izvajajo na lokalni ravni. Na prostorski razvoj na višjih hierarhičnih ravneh torej obstaja pomemben vpliv delovanja na lokalni ravni. Poudarjena je potreba po tesnem sodelovanju med organi in udeleženci na transnacionalni, regionalni in lokalni ravni. Izrecno se navaja, da je »uspešna prostorsko razvojna politika« odvisna od sodelovanja z lokalnimi in regionalnimi ravnmi (Ibid., str. 37). To je pomembno predvsem za proučevanje problematike kazalcev prostorskega razvoja na regionalni in lokalni ravni, ne le evropski.

V EPRP se tudi predlaga, da »države članice redno pripravljajo standardizirane informacije o pomembnih vidikih nacionalne prostorsko razvojne politike in njenega uresničevanja v državnih poročilih na področju prostorskega razvoja, pri tem pa naj bi za podlago služila struktura EPRP. S tem bo omogočena primerljivost predstavitev prostorsko razvojnih trendov v državah članicah« (Ibid., odstavek 170, poglavje 4.2).

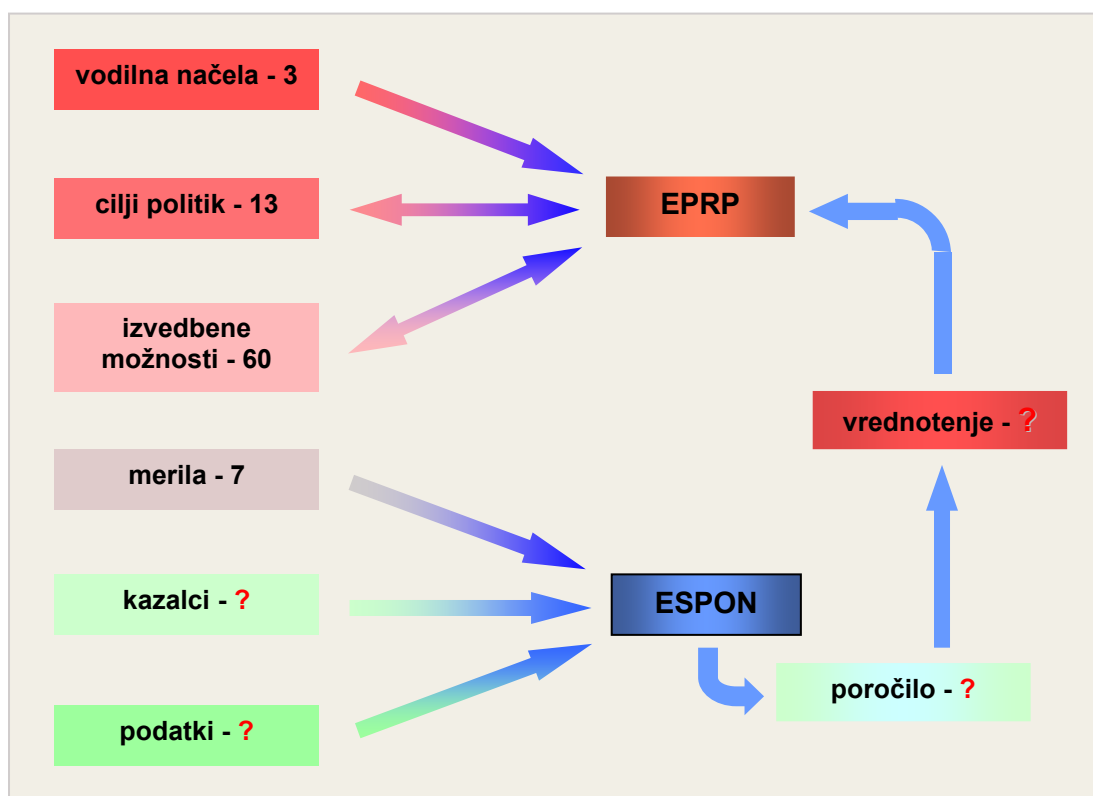
Ugotavlja se, da obstajajo velike vrzeli glede na primerljive podatke prostorskega pomena. Izhodišče za zbiranje teh podatkov lahko predstavlja sedem ključnih, osnovnih meril oziroma področij, po katerih bi bilo mogoče spremljati prostorski razvoj:

- geografski položaj,
- gospodarska moč,
- socialno združevanje,
- prostorsko povezovanje,
- pritisk na namensko rabo prostora,
- naravne prednosti,
- kulturne prednosti.

Predlaga se, da se EC in države članice sporazumejo o merilih in kazalcih, s katerimi bi lahko učinkovito podprli trajnostni razvoj regij in mest, ter da bi v raziskovalnih ustanovah za prostorski razvoj v državah članicah prek omrežja teh ustanov pripravljali in izmenjevali informacije ter vpeljali sodelovanje med državnimi organi za prostorski razvoj in EC.

Prav tako se predlaga, da se v EPRP predlagana merila prouči v okviru posebnega študijskega programa, hkrati pa da se institucionalizira program ESPON, znotraj katerega bi pričeli z vzpostavljanjem sodelovanja in proučevanja prostorskega razvoja na podlagi metodologij, meril in podatkov, ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih iz študijskega programa.

Več o spremljanju in merjenju prostorskega razvoja ter o merilih in kazalcih v EPRP ni zaslediti. Iz besedila EPRP in koncepta programa ESPON pa je mogoče razbrati osnovno strukturo sistema za spremljanje prostorskega razvoja. Prikazuje jo Slika 6.



Slika 6: Osnovna shema sistema za spremljanje prostorskega razvoja po EPRP in ESPON

Figure 6: Basic scheme of a spatial development monitoring system according to ESDP and ESPON

3.5 Študijski program o evropskem prostorskem načrtovanju in kazalci prostorskega razvoja

Pred sprejetjem ERPP je bil koncept programa ESPON preizkušen v okviru testne faze, ki se imenuje Študijski program o evropskem prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju študijski program).

Vodilni partner v projektu je bil Zvezni biro za graditev in načrtovanje (Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn)¹⁷. Sodelovalo je 15 institucij, od tega 8 univerzitetnih, 6 državnih agencij ali inštitutov in ena zasebna. Z izvajanjem študijskega programa so pričeli decembra leta 1998, končali leta 2000. Organizirali so 6 srečanj (največja v Stockholmu, Nijmegnu in Rimu, vsako s prek 60 udeleženci). Skupno je sodelovalo okrog 200 udeležencev, delo je bilo organizirano v 13 delovnih skupin, sodelovali pa so tudi z Evropsko okoljsko agencijo in z EUROSTAT.

V okviru študijskega programa so se ukvarjali s tremi glavnimi področji, in sicer s:

- proučevanjem odnosov med mestnim in podeželskim prostorom in načinov, kako jih je mogoče kvantitativno izraziti,
- preverjanjem primernosti uporabe sedmih meril, za katere bi oblikovali kazalce za spremljanje uresničevanja doseganja ciljev EPRP, in z ugotavljanjem, s katerimi podatki bi bilo mogoče izraziti te kazalce,
- proučevanjem tehnik kartografije in vizualizacije,

obenem pa so

- proučevali tudi način vzpostavljanja in delovanja znanstvenega omrežja.

V okviru dveletnega delovanja so obdelali izjemno zahtevno in široko področje. Obravnavali so konceptualna in vsebinska vprašanja prostorskega planiranja, metodologijo vzpostavljanja kazalcev ter vprašanja terminologije in definicij prostorskih razvojnih konceptov. Ugotavljali so razlike v besednjakih politike in stroke in nedoločenost političnega besednjaka. Proučevali so definicije v EPRP predlaganih meril za proučevanje območij, probleme določanja dejavnikov in kazalcev, ki vplivajo na posamezna merila, ter probleme razvrščanja (kategorizacije) kazalcev in pridobivanja podatkov.

¹⁷ Razlog je v tem, da je Republika Nemčija s 50% financirala delovanje študijskega programa.

3.5.1 Merila in kazalci diferenciacije prostorskih enot

V EPRP je navedenih 7 osnovnih meril, po katerih se območja razlikujejo in po katerih bi bilo treba določiti in proučevati stopnje njihovega razlikovanja. V okviru študijskega programa so proučevali, kako bi bilo mogoče vzpostaviti kazalce, s katerimi bi lahko izrazili prostorsko diferenciacijo (ali prostorsko povezanost), ustrezno 7 merilom, ki so bila predlagana v EPRP.

Precej časa so namenili definiciji prostorske povezanosti (angl. spatial integration). Uporabili so naslednjo definicijo prostorske povezanosti: »Prostorska povezanost izraža priložnosti za in raven medsebojnega vplivanja znotraj in med območji in lahko izraža pripravljenost za sodelovanje. Nanjo vzpodbudno vpliva prisotnost učinkovitih upravnih organov, fizična in funkcionalna komplementarnost med območji in odsotnost kulturnih in političnih nasprotij.« (Strubelt in sod., 2001, str. 56).

Pomembno je ugotoviti, da so pri tej definiciji uporabili pojme, kot so »raven sodelovanja in vplivanja«, kar pomeni, da gre za ugotavljanje dejavnikov, ki se ne odražajo zgolj na fizični ravni, v fizičnem prostoru. Posebej izrazito pa je od fizičnega pojmovanja prostora oddaljen pojem »priložnosti za« sodelovanje in »pripravljenost za sodelovanje«. Pri tem gre za še neobstoječe povezave, ki jih je težko opredeliti s podatki ali jih celo kategorizirati.

Oblikovali so naslednje definicije meril prostorskega razlikovanja med območji in kazalce, ki jih opisujejo (seznam kazalcev je v prilogi A, Preglednica 10):

Geografski položaj

je relativni položaj nekega območja glede na definirano izhodišče, ki je lahko definirano na kontinentalni ravni, ravni EU, rani države ali regije. Referenčni kazalci geografskega položaja vključujejo geografske in fizične značilnosti (5 kazalcev), kulturne kazalce (jezik) in kazalce dostopnosti (3 kazalci). Slednji so bili izbrani kot ključni za merilo geografski položaj območja, saj se le na te lahko vpliva prek razvojnih politik.

Gospodarska moč

izraža relativno gospodarsko stanje mesta ali območja ter možnosti, da se ohrani ali izboljša njegov vpliv na okolico. Pomemben kazalec gospodarske moči je bruto družbeni proizvod na zaposlenega, ob njem pa tudi drugi, kot so stopnja zaposlenosti, delež aktivnega prebivalstva

in podobno. Gospodarsko moč območja se lahko proučuje prek vrste statističnih kazalcev in podatkov (na primer dohodek na prebivalca, stopnja brezposelnosti, struktura gospodarskih dejavnosti, potencial medregionalne trgovinske izmenjave, podatki o proizvodih in o delovni sili, vrednotenje gospodarskega potenciala na podlagi infrastrukture, inovacij, konkurenčnosti, prilagodljivosti in modernizacije). Poudarjena je bila tudi vloga institucij in upravnih struktur pri usmerjanju in omogočanju gospodarskega razvoja, nenazadnje tudi davčnega sistema. Oblikovali so 5 kazalcev za katere so ugotovili, da najbolj prispevajo k razliknosti proučevanih območij po gospodarski moči.

Družbena (socialna) povezanost

pomeni raven povezovanja med družbenimi skupinami znotraj in med območji, ki jo je mogoče oblikovati na podlagi podatkov o starosti, dohodku, izobrazbi, nacionalnosti in podobno. V prostorskem smislu lahko nizka raven družbene povezanosti zmanjšuje gospodarsko učinkovitost. Proučevali so predvsem podatke o dolgotrajni brezposelnosti, stopnji aktivnega prebivalstva in prisotnosti družbenih in družinskih povezav ter udeležbi v civilni sferi. Ugotovili so, da je družbena povezanost, vključenost ali izključenost posameznih kategorij prebivalstva, zelo odvisna od ravni SKTE, na kateri se proučuje, in da jo je na ravni EU težko proučevati zaradi razpoložljivosti podatkov. Predlagali so 3 ključne kazalce.

Prostorska povezanost

pomeni ravni medsebojnega vpliva med območji in priložnosti za povezovanje. Obstaja povezava med merili geografske lokacije, gospodarske moči in družbene povezanosti. Pri določanju ravni prostorske povezanosti so proučevali predvsem možnosti različnih tokov med območji (gospodarske, migracijske, finančne...) in dejavnike, ki te tokove ovirajo, možne načine povezovanja in sodelovanja med območji, razlike v blaginji in podobno. Zaradi težav pri zagotavljanju podatkov na ravneh, nižjih od SKTE 2, so izbrali le en kazalec.

Pritisk na namensko rabo prostora

Z izražanjem pritiska na namensko rabo prostora se izraža verjetnost pojava nasprotij med privlačnostjo območja za različne vrste rabe prostora. Ugotovili so, da je razpoložljivost podatkov za evropsko območje slaba. Zato niso pristopili k oblikovanju kazalcev sistematično, pač pa predvsem prek vnapijše proučitve razpoložljivih podatkov, in določili štiri skupine kazalcev; ceno zemljišč, povečevanje kmetijske rabe ali njeno opuščanje, pritisk na zemljišča zaradi širitve urbanizacije in gospodarskih dejavnosti. Cene zemljišč podrobneje

niso preučevali. Predlagali pa so uvedbo kombiniranega kazalca stopnje intenzivnosti kmetijstva, v katerem so upoštevani predvsem gospodarski podatki o spremembi BDP v kmetijstvu na ravni SKTE 2, omrežje naselij, cestno omrežje in kategorizacija neurbaniziranega prostora na kategorije po klasifikaciji CORINE.

Naravne danosti

izražajo pomen, občutljivost, velikost in različnost ekosistemov in drugih naravnih območij. So osnova za ugotavljanje povezanosti med naravnimi značilnostmi in habitati (življenjskimi okolji) posameznih rastlinskih in živalskih vrst. Ugotovljeno je bilo, da primerljivi podatki obstajajo le na najvišjih ravneh SKTE. Izražena je bila potreba, da se izboljša način zbiranja in dostopnost podatkov, posebej na nižjih administrativnih ravneh. Predlagali so 4 kazalce.

Kulturne značilnosti

ter kulturni objekti so predvsem krajinske značilnosti ter struktura mest, posameznih predelov in kulturni spomeniki. Pri kulturnih značilnostih krajine so uporabili 4 kazalce. Kot podatke, ki opisujejo raznovrstnost krajine, so uporabili dejansko rabo tal, ki se vodi v okviru baze podatkov CORINE, poleg tega pa še podatke o turizmu in demografskih značilnostih. Kulturni objekti imajo močno lokacijsko značilnost, saj niso ne prenosljivi niti jih ni mogoče reproducirati, zato so zelo občutljivi. Za kazalce o grajeni dediščini so uporabili 3 kazalce.

3.5.2 Zaključki študijskega programa

Študijski program je bil prvi poskus, da se konceptualni in politični okvir, ki ga podaja EPRP, konkretizira v sistemu kazalcev, s katerimi je mogoče izraziti cilje, opisati stanja in spremljati spreminjanje stanj v smislu teritorialne povezanosti. Končno poročilo o strokovnem delu predstavlja Zaključno poročilo projekta iz leta 2001. Zaključki so bili predstavljeni CSD leta 2003. V nadaljevanju so povzeti nekateri zaključki iz zaključnega poročila (Strubelt in sod., 2001) in iz poročila CSD (ESPON, 2003a).

EPRP je dokument, namenjen političnim strukturam EU, študijski program pa omrežje znanstveno raziskovalnih institucij, namenjen znanstvenemu proučevanju istih vprašanj. Je poskus, kako spojiti politične koncepte, izražene v razvojnih in političnih ciljih z znanstvenim pristopom proučevanja prostorskega razvoja. Študijski program je pokazal, da je vez med politiko in znanostjo mogoče vzpostaviti, in da je njuno sodelovanje v obojestransko korist.

Ugotovljeno je, da je za izvedbene možnosti po EPRP (po številu 60) značilno, da jih dve tretjini obravnava vprašanja policentričnosti, urbano-ruralnega partnerstva in dostopnosti, zato bi bilo treba policentrični razvoj še bolj poglobljeno proučevati. Njihov skupni imenovalac je gospodarsko povezovanje. Družbeno povezanost neposredno obravnava samo ena izvedbena možnost, čeprav ima gospodarstvo vpliv tudi na družbeno povezovanje. Približno tretjina izvedbenih ukrepov zadeva okoljsko problematiko. Torej je gospodarstvo najpomembnejši dejavnik, prek katerega je mogoče vplivati na teritorialno povezanost (Strubelt in sod., 2001, str. 55).

Za nekatere kazalce je ugotovljena dobra razpoložljivost podatkov (gospodarska moč, dostopnost), na drugih področjih (kulturna dediščina, družbena povezanost) pa je položaj slabši. V splošnem je ugotovljeno pomanjkanje ustreznih podatkov za izračun kazalcev. Zaradi veliko možnih kazalcev je vzpostavljen dvostopenjski seznam kazalcev. Najprej je oblikovan omejen niz referenčnih kazalcev, ki so takoj na razpolago (merilo je bila razpoložljivost podatkov!), poleg tega pa še seznam kazalcev, ki tega merila ne izpolnjujejo in zato niso takoj na razpolago.

Poudarjen je pomen analiz kvantitativnih podatkov, uporabo statističnih metod (cluster analiza, faktorska analiza in druge) ter proučevanje razmerij in odnosov med posameznimi merili in kazalci. Proučevali so tudi načine kartografskega prikazovanja stanj in rezultatov analiz. Treba je posebej izpostaviti, da so podatki, klasifikacije in tudi kartografski prikazi v EPRP v največji meri rezultat dela v okviru tega projekta.

Ugotavljali so tudi, katera SKTE raven je za spremljanje prostorskega razvoja pomembna za vzpostavitev enotnega sistema kazalcev na ravni Evrope. Kot enote proučevanja evropskega prostora so največkrat uporabljene enote ravni SKTE 2, na nekaterih primerih SKTE 3. Poudarjeno je bilo, da za proučevanje na posameznih držav ali regij to ne zadošča, in da bi morali na nacionalni ravni uporabljati vsaj raven SKTE 4 ali SKTE 5.

Ob določanju kazalcev so ugotavljali, da bi morala biti vzpostavljen tudi način za opazovanje sprememb, ki bi bile lahko pomembni pokazatelji prihodnje prostorske diferenciacije. To je pomenilo začetke regionalnega monitoringa in sistema napovedovanja razvoja območij. Zato je že v okviru proučevanja kazalcev in njihove uporabnosti predlagana tudi priprava priročnika za njihov izračun, z natančnim opisom kazalcev.

Pomembno je poudariti, da se koncept proučevanja prostora, območja, razlikuje od koncepta proučevanja posameznih lokacij (Ibid., str. 69). V prvem primeru se s kazalci opisuje območje prek lastnosti, ki ga opisujejo v razmerju z drugimi, torej medsebojne odnose med območji. V drugem primeru pa gre za opisovanje konkretne geografske lokacije z vrsto atributov, ki izražajo njene lastnosti. Pojem prostorske povezanosti (teritorialne povezanosti) izraža predvsem proučevanje razmerij in odnosov.

Ugotovljeno je, da je proučevanje prostorske povezanosti močno povezano z gospodarstvom. Med najpomembnejšimi danostmi tako pri vstopnih dejavnikih kot pri zagotavljanju dostopnosti do storitev (proizvodov) in njihovi uporabi (prodaji, v primeru blaga) pa je prostor, zemljišča. Zato je pomen lokacije območja in zemljišč osnovno izhodišče vsakršnega proučevanja prostorske diferenciacije (Ibid., str. 69). Prostor, prostorsko planiranje in upravljanje z zemljišči se zato smatrajo za temeljne in najpomembnejše dejavnike pri zagotavljanju razvoja in razvojnih možnosti.

Študijski program je učni proces, ki je pokazal na veliko kompleksnost vprašanj in nakazal, da je sistematičnost po vsej verjetnosti mogoče uvesti, in da je to po vsej verjetnosti smiselno. Posebej to velja zaradi dolgoročnih učinkov razvojnih politik ter vnaprejšnjega predvidevanja stanj kot posledice izvajanja teh politik. Podrobnejše sistematike iz študijskega programa ne bomo proučevali, saj se je zaradi časovne oddaljenosti tega programa v nadaljevanju spreminjala. Prav tako v zaključnem poročilu študijskega programa ni predlagan dokončni sistem ali seznam kazalcev, pač pa so ti ostali v delovnem gradivu delovne skupine. Pomen študijskega programa pa je v tem, da predstavlja začetek sistematičnega proučevanja prostorskih struktur v več razsežnostih kot kadarkoli prej in to za celotno območje EU.

Študijski program je zaključen z ugotovitvijo, da je potrebno in smiselno proučevati področje prostorskega razvoja na znanstven način, z znanstvenimi metodami in na podlagi podatkov, v kolikor hočemo izvajati prave programe, projekte in ukrepe (pravočasne in s praviimi učinki) za povečevanje teritorialnega kapitala in teritorialne povezanosti. Vzpostavil je zvezo med EPRP in nadaljnjim znanstvenim proučevanjem prostorskega razvoja na podlagi podatkov in znanstvenih raziskovalnih metod, ki so se oblikovale v programu (Ibid., str. 14). CSD je podprl nadaljevanje dela v obliki programa ESPON.

4 PROGRAM ESPON, METODOLOŠKI PRISTOPI IN SISTEM KAZALCEV

Program ESPON¹⁸ se je formalno začel leta 2003, ko je EC odobrila vzpostavitevni dokument programa. Sestavlja ga niz uporabnih raziskav o prostorskem razvoju in prostorskem planiranju za območje EU, namenjenih podpori oblikovanja in izvajanja razvojnih politik.

Vsebinski cilji programa ESPON izhajajo iz ciljev in izvedbenih možnosti EPRP in so naslednji:

- ugotavljanje glavnih prostorskih trendov, potencialov in neravnovesij znotraj EU,
- analiza vplivov glavnih razvojnih politik EU¹⁹, njihov učinek na posamezna območja in na povezanost evropskega prostora,
- izdelava prikazov (vizualizacija) glavnih prostorskih struktur in regionalnih razlik na posameznih področjih, ki so pomembna za razvoj večjih območij in regij,
- izvedba povezanih, medsektorskih analiz in priprava scenarijev prostorskega razvoja z namenom predvidevanja in načrtovanja razvoja regij in večjih območij v EU,
- priprava tipologij prostora in kazalcev za pomoč pri spremljanju in vzpostavljanju izvedbenih možnosti za uravnotežen in policentrični razvoj,
- vzpostavitev povezanih orodij in izboljšanje koordinacije med sektorskimi politikami na področju prostorskega razvoja (baza podatkov, kazalci, metodologije za ocenjevanje prostorskega vpliva in prostorske analize, metode in računalniška orodja za obdelavo podatkov, tehnike kartografskih prikazov).

Poseben pomen programa je zagotavljanje in povezovanje raziskovalnih zmogljivosti in vzpostavljanje omrežja znanstvene in strokovne skupnosti na področju prostorskega razvoja. Vključena je bila vrsta znanstvenih panog, ki so udeležene pri vprašanjih prostorskega razvoja.

Raziskave v programu ESPON so oblikovane v naslednje vsebinske skupine (seznam posameznih projektov je v prilogi B):

¹⁸ Program ESPON se danes imenuje ESPON 2006 zaradi razlikovanja od njegovega nadaljevanja, ki se imenuje ESPON 2013. Razlikovanje se je začelo leta 2006, ko je oblikovan predlog za nadaljevanje programa. V gradivu poimenovanje ESPON pomeni izvorni program.

¹⁹ Gre za najpomembnejše politike EU: Politika konkurenčnosti, Transevropska omrežja (TEN), Strukturni skladi, Skupna kmetijska politika (CAP), Politika varstva okolja, Raziskave, tehnologija in razvoj, Posojilna dejavnost Evropske investicijske banke.

- tematski projekti (skupina 1), znotraj katerih so obravnavane zasnove, vsebina in možni učinki glavnih prostorsko razvojnih konceptov,
- projekti o vplivih sektorskih politik (skupina 2) z namenom raziskovanja vplivov sektorskih razvojnih politik EU in držav članic na prostor,
- skupni in koordinativni projekti (skupina 3) z namenom vrednotenja rezultatov projektov skupin 1 in 2 ter usmerjanja dela za zagotavljanje povezanih rezultatov, predvsem pa obravnavanja sistema indikatorjev, podatkov, tipologij in razvojnih scenarijev,
- vzpostavitev povezanega in skupnega sistema opazovanja evropskega prostora za vrednotenje prostorskega razvoja skladno s političnimi cilji (znanstveno povezovanje, skupina 4).

Tudi v okviru projektov skupine 1 in 2 so raziskovali možne kazalce in podatke, s katerimi bi lahko spremljali prostorski razvoj oziroma stanja, učinke in scenarije razvoja na posameznih področjih. Za namene proučevanega področja sta neposredno pomembna predvsem projekta iz skupine 3 in 4 in sicer

- projekt 3.1: tehnična in analitična pomoč, metodološka in vsebinska koordinacija in
- projekt 4.1.3: testiranje sistema kazalcev in priprava poročila o stanju v prostoru,

ki sta povezovala rezultate ostalih projektov in v okviru katerih je bila oblikovana skupna metodologija.

V vsakem projektu pa so se ukvarjali tudi z definicijami pojmov, političnih konceptov in ciljev, predvsem pa s strokovnimi vprašanji, kako opisati stanja in trende na posameznih tematskih področjih (promet, policentričnost, razmerja urbano-podeželsko, raziskave in razvoj, okolje) s podatki in z njihovo analizo. Posebej se je stalno poudarjalo premostitev razkoraka med politiko, uradništvom in strokovnjaki (raziskovalci).

4.1 Osnovne metodološke značilnosti

V EPRP so navedena vodilna načela prostorskega razvoja evropskega prostora, seznam ciljev in izvedbene možnosti za njihovo doseganje. V okviru priprave EPRP se niso ukvarjali z vprašanji spremljanja doseganja ciljev ali z oceno in primernostjo uporabe posameznih

izvedbenih možnosti v posameznih okoljih. Niso navedene ocene učinkov posameznih izvedbenih možnosti, njihove prednosti in slabosti ali priporočila, v katerih primerih je katera od naštetih možnosti ustrezna. Prav tako se v okviru priprave EPRP niso ukvarjali z metodologijo vrednotenja uspešnosti izvedbe posameznih izvedbenih projektov.

EPRP obravnava celotno evropsko območje (predvsem pa EU) in se ne ozira na posamezne ureditve in tradicije na področju prostorskega razvoja, urejanja prostora in prostorskega načrtovanja, lastne posameznim državam. Je krovni politični dokument, ki izraža problematiko in bolj predstavo o prihodnjem stanju, kvečjemu še razvojne koncepte. Je le neobvezno vodilo za oblikovanje projektov in programov, ki imajo prostorsko razsežnost na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Zato je predvsem politični dokument, namenjen promociji sistema urejanja prostora in prostorskega načrtovanja. Hkrati pa utrjuje potrebo po uporabi podatkov in iz njih izvedenih dokazov o stanjih in trendih.

Ne glede na politične cilje pa EPRP tudi daje znanosti in stroki podlago in vzpodbudo za raziskovanje, predvsem metodologije sistema kazalcev. To je bila ena od pomembnih nalog programa ESPON, katerega pristop, način dela in rezultati, predvsem v metodološkem smislu, podajajo zanimiv in uporaben pristop za podobne dejavnosti v Sloveniji.

V okviru programa ESPON so pomembni naslednji metodološki pristopi:

- povezava med političnimi izhodišči in strokovnim proučevanjem,
- tipologija prostora (priprava regionalne klasifikacije evropskega prostora),
- metodologija vzpostavljanja kazalcev in predlog kazalcev po posameznih projektih,
- integrirana matrika ključnih kazalcev,
- predlog poročila o stanju v prostoru,
- organizacija omrežja raziskovalnih institucij.

V nadaljevanju so opisani nekateri posamezni od njih, saj podajajo sistematičnost, s katero so pristopili k delu, ki je lahko pomembna tudi za podobne dejavnosti v Sloveniji, posebej na področju kazalcev za opazovanje prostorskega razvoja.

4.2 Povezava političnih izhodišč in znanstvenega proučevanja

EPRP ni seznam natančnih in merljivih ciljev, temveč medij za komunikacijo med različnimi političnimi strukturami na ravni EU in na nacionalnih ravneh. Izraža pa tudi potrebo po vzpostavitvi sistema opazovanja (monitoringa) prostora.

Opazovanje prostora je mogoče le na podlagi znanstvenih metod ter kvalitativne in kvantitativne presoje posameznih stanj, ki so izražena s kvalitativnimi in kvantitativnimi podatki. Da bi bilo sploh mogoče opredeliti, kateri podatki in metode so primerne za izvajanje opazovanja, je potrebna konkretizacija in kvantifikacija (političnih) ciljev ter presoja njihove ustreznosti in ustreznosti izvedbenih možnosti na znanstven način. Ta presoja v zaključku privede do sistema kazalcev in monitoringa prostora. Slednje se lahko na prvi pogled zdi le tehnično ali znanstveno vprašanje, vendar pa izkušnje kažejo, da vključuje tudi politično razsežnost (Guide, 2003).

Že pred začetkom dela na programu ESPON je bilo s strani stroke (Winkelmann in Gercke, 1998) opozorjeno, da je nemogoče vzpostaviti sistem meril in na njih temelječih kazalcev, če cilji, izraženi v političnem jeziku, kakršnega uporablja EPRP, niso dovolj jasno določeni. Ker je EPRP politični dokument, ESPON pa omrežje znanstvenih institucij, ki naj bi deloval na podlagi merljivih ciljev in meril, so se v okviru ESPON že na začetku srečali z vprašanjem terminologije, konceptov (zamisli)²⁰, z vprašanji jasnosti pojmov, ki so uporabljeni v EPRP. Ugotavljali so nedefiniranost in nedoločenost terminologije, ki se uporablja v EPRP za znanstveno proučevanje. Ta ugotovitev je značilna za vsak posamezni projekt znotraj programa ESPON. Večkrat je bila namreč v poročilih projektov ESPON izražena ugotovitev, da je v EPRP uporabljena terminologija blizu političnim strukturam, da pa je za namene znanstvenega preučevanja dokaj nejasna in dvomna.

Nejasnost v terminologiji in v pomenu političnih ciljev se v nadaljevanju odraža v nezmožnosti oblikovanja sistema za spremljanje učinkov politik, programov in ukrepov. Zato je ob oblikovanju kakršnega koli sistema kazalcev potrebna skrbna proučitev terminologije, ki se na posameznem področju uporablja, in (pre)oblikovanje ciljev v nedvoumne in merljive.

²⁰ Koncept je abstraktna ideja ali miselna predstava (povzeto po Wikipedia).

V nadaljevanju navedimo primer terminološke ali konceptualne zadrege pri pojmu »policentričen razvoj«, s katero so se srečali strokovnjaki v okviru projekta.

Obstaja več definicij koncepta policentričnosti. V programu ESPON je uporabljena definicija, da je policentričnost stanje, ko je na nekem območju več mest kot dve, in so zgodovinsko in politično neodvisna, sosednja, imajo (funkcionalne) odnose in so komplementarna drug drugemu (ESPON, 2003b, str. 72). Pojavi se vprašanje, kaj pa je mera policentričnosti?

Iz morfološkega vidika se lahko proučuje rang mest (po velikosti ali pomenu). Upošteva se velikost populacije, gospodarska aktivnost, človeški kapital, kulturni pomen, upravni status in podobno. Taka razvrstitev je dokaj enostavna in izvedljiva (če za to obstajajo potrebni podatki), rezultat pa je klasifikacija in hierarhija mest. Hkrati je treba upoštevati tudi razdaljo med mesti, kar je povezano tudi z določanjem vplivnih območij, in njihovo medsebojno dostopnost (prometna infrastruktura).

Mera policentričnosti je tudi povezanost med mesti, podatki, ki jo nakazujejo, pa so tokovi blaga in storitev ter nematerialnih načinov povezanosti. Za to so potrebni podatki o pogostnosti uporabe prometne in telekomunikacijske infrastrukture.

V EPRP se poudarja tudi izboljševanje sodelovanja med mesti, urbanimi območji. Sodelovanje je odvisno od tega, katere dejavnosti so vzpostavljene v vsakem od njih in kakšna je stopnja kakovosti teh dejavnosti. Mesta lahko sodelujejo na podlagi enake ponudbe dejavnosti ali pa na podlagi komplementarnosti storitev. V obeh primerih pa je pomembno poznati stopnjo specializacije in kakovosti storitev, torej je tudi funkcionalni značaj mesta in kakovost funkcij pomembna mera policentričnosti. Meri se s podatki o vrstah teh dejavnosti in o njihovem pomenu.

Policentričnosti torej ne opisuje le morfološka razporeditev mest v nekem prostoru, temveč je pomembno ugotavljati tudi medsebojne odnose, sodelovanje med mesti in meriti funkcionalno interakcijo med posameznimi subjekti (npr. med gospodarskimi, finančne storitve). Poleg morfološkega vidika je pomembno upoštevati tudi vprašanja interakcije med mesti.

V nadaljevanju se lahko za perspektivo mesta (in policentričnosti) postavi celo vprašanje, ali obstaja potencial, da mesta medsebojno sodelujejo, razlogi, da mesta na nekem območju sodelujejo med sabo v bodoče, čeprav te interakcije v sedanjem času še ni. Vprašanje je, s čim meriti ta potencial.

Naslednje pomembno vprašanje pa je vprašanje merila oziroma velikosti območja, ki se proučuje. Vprašanje je, ali je policentrični razvoj dejanski cilj na evropski, nacionalni in tudi na regionalni ali celo lokalni ravni. Na neki nižji ravni je morda bolj smiselno, da se vzpostavlja monocentrični model, v nasprotju s policentričnim. Koncept policentričnosti ni prenosljiv po SKTE ravneh.

Primer je povzet iz enega od vmesnih poročil in nakazuje težave, s katerimi so se srečevali pri opredeljevanju konceptov, definiranju pojmov in določanju podatkov in kazalcev zaradi nedorečenosti terminologije in definicij. Navidezno enostavno proučevanje po morfoloških značilnostih lahko pokaže popolnoma drugačno sliko, kot temeljito in poglobljeno proučevanje istega pojava (koncepta). Vendar pa le iz pozornega proučevanja navidezno enostavne definicije izhaja, katere so mere, kazalci in podatki za vrednotenje pojavov ali stanj. Že navidezno enostaven in velikokrat uporabljen pojem lahko povzroča težave. Podobno je pri vrsti pojmov in definicij. Zato je že pri nastajanju političnih dokumentov in ciljev politik pomembno sodelovanje med politiko in stroko, kot bo to opisano v nadaljevanju.

Shema sistema za spremljanje političnih ciljev

Politika v dokumentih političnega značaja (politike, strategije, zakoni) opredeli predvsem predstave (koncepte) o bodočem stanju. Stroka (znanost) pa presoja najprej stanja, potem to presojo posreduje politiki, ta opredeli svoje koncepte bodočega stanja, potem pa znanost presoja tudi rezultate izvajanja neke politike (na primer prostorskega razvoja). V vmesnem obdobju pa se določijo ukrepi, projekti in programi, ki so usmerjeni v doseganje političnih ciljev in se tudi izvajajo. Ti zahtevajo uporabo velikega obsega virov za njihovo izvajanje (človeških, časa, finančnih), zato mora biti njihova uporaba s strani politike opravičljiva in utemeljena.

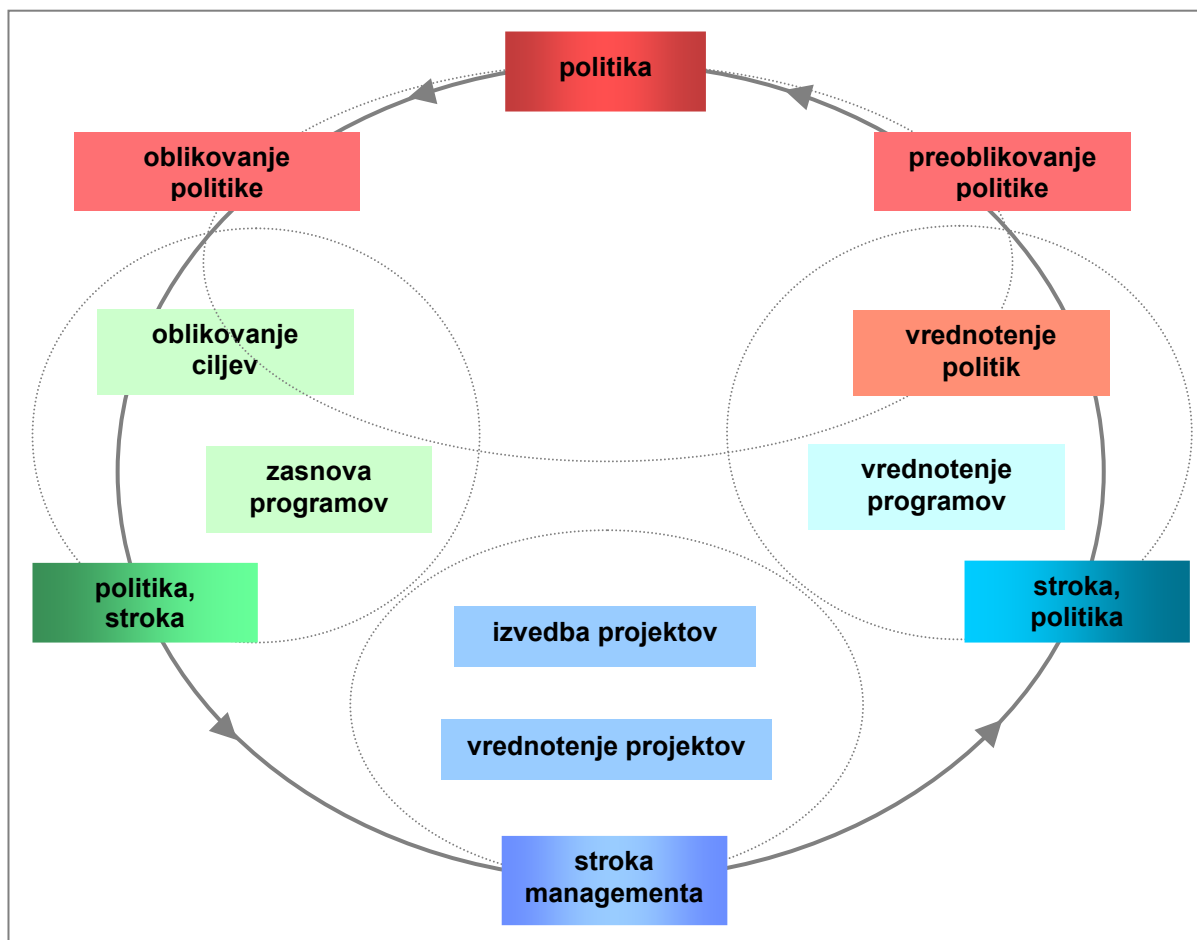
V kolikor se zahteva vrednotenje učinkov izvajanja neke politike (kar sicer vedno ni nujno), je torej treba vzpostaviti sodelovanje med politiko in znanostjo ter seveda z vmesnim členom, managementom (vodenjem in upravljanjem) izvedbenih projektov. Ob tem se tudi same projekte predhodno, vmesno in zaključno vrednoti po metodah vrednotenja projektov.

Značilnosti političnih dokumentov (kot je EPRP in v splošnem razne druge politike in strategije) so, da so sicer nujni in predstavljajo bistveno osnovo programom in projektom ter oblikovanju izvedbenih ukrepov, vendar so navadno presplošni. Ta splošnost izhaja iz dejstva, da je njihova sprejemljivost odvisna od vrste (političnih) udeležencev, ki se morajo z njimi strinjati, jih podpreti in sprejeti na različnih političnih ravneh. Obenem je običajno težnja pri njihovi pripravi, da obravnavajo vprašanja iz več različnih vidikov. Zato so splošni, ne specifični, konkretni, kar pri vrednotenju doseganja njihovih ciljev in izvajanja projektov povzroča težave (Guide, 2003).

Ta značilnost je še očitnejša pri dokumentih, ki obravnavajo družbeno gospodarska vprašanja in razvojne politike, posebej ko se poudarja teritorialni pomen teh vprašanj in trajnostni razvoj, potreba po partnerstvu, sodelovanju in podobno. EPRP ima vse omenjene značilnosti.

Zato je pomembno vzpostaviti sodelovanje med tremi glavnimi udeleženci procesa spremljanja in vrednotenja doseganja političnih ciljev (glej Sliko 7):

- politiko, ki postavlja politične cilje, oblikuje razvojne in izvedbene strategije,
- stroko in znanostjo, ki sodeluje pri pripravi izhodiščnih ocen, pri oblikovanju ukrepov in programov in vmes spremlja njihove učinke na podlagi merljivega sistema kazalcev in na koncu poda skupno oceno doseganja političnih ciljev,
- vodenjem (managementom) izvedbenih projektov, ki pa se presojuje po tehnikah vodenja projektov.

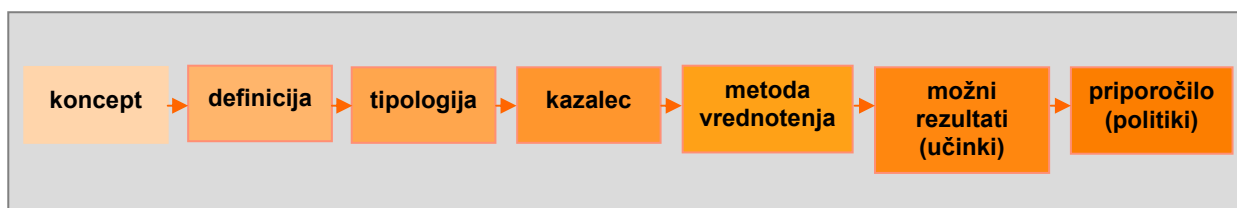


Slika 7: Shema sistema za spremljanje prostorskega razvoja

Figure 7: Scheme of a system for monitoring of spatial development

Vendar pa je prvi korak po oblikovanju in sprejetju politike (na primer na področju prostorskega razvoja), če želimo vzpostaviti prikazan sistem, strokovno proučevanje te politike. Prvi namen tega proučevanja je prevedba konceptov (predstav) v merljive pojme in definicije, primerne za znanstveno proučevanje. Vsakršno proučevanje terminologije in konceptov vključuje namreč prevedbo med abstraktnimi pojmi, miselnimi predstavami in posplošenimi interpretacijami ter znanstveno jasnostjo in konkretnostjo. Sicer se lahko dogaja, da znanost s kazalci meri nekaj, preden natančno vemo kaj (ESPON, 2002, str. 119) in največkrat z izražanjem konceptov le zadovolji politične ambicije. Zato je prvi korak strokovno proučevanje politike in prevedba konceptov (predstav) v merljive pojme.

Šele temu sledi proučevanje in vzpostavljanje sistema kazalcev in metod vrednotenja. Vendar je tudi pri tem potrebno tesno sodelovanje med politiko in stroko, najbolj hkrati z oblikovanjem politik in pripravo političnih dokumentov (Guide, 2003, str. 126). Proces prikazuje Slika 8.



Slika 8: Koraki prevedbe med politiko in stroko (ESPON, 2003b).

Figure 8: Steps of transition between policy and science (ESPON, 2003b)

V primeru ESPON je bilo ugotovljeno, da je bila prevedba političnih ciljev iz EPRP v okviru posameznih projektov ESPON (predvsem skupine 1 in 2) v niz kazalcev, ki izhajajo iz njih, mogoča. Vendar je bil ta proces le prvi, prek katerega je bil oblikovan prvi, delni seznam kazalcev, prek katerega je bilo vzpostavljeno izhodiščno stanje, tipologija evropskega prostora.

4.2.1 Tipologija evropskega prostora

Eden začetnih ciljev ESPON je bil podati pregled dejanskega stanja v prostoru za celotno območje EU (25+4 držav²¹) in izvesti prvi poskus ugotavljanja trendov na posameznih področjih. Ta pregled in na njegovi podlagi pripravljena tipologija prostora bi v nadaljevanju služila kot

- dokaz²² in kot napotilo pri pripravi razvojnih politik, obenem pa kot
- osnova za spremljanje spreminjanja stanj.

Tako ambiciozen namen, združiti vse različne tematike v pregleden in povezan prikaz, je zahteval tudi ustrezen metodološki pristop k njegovi izvedbi.

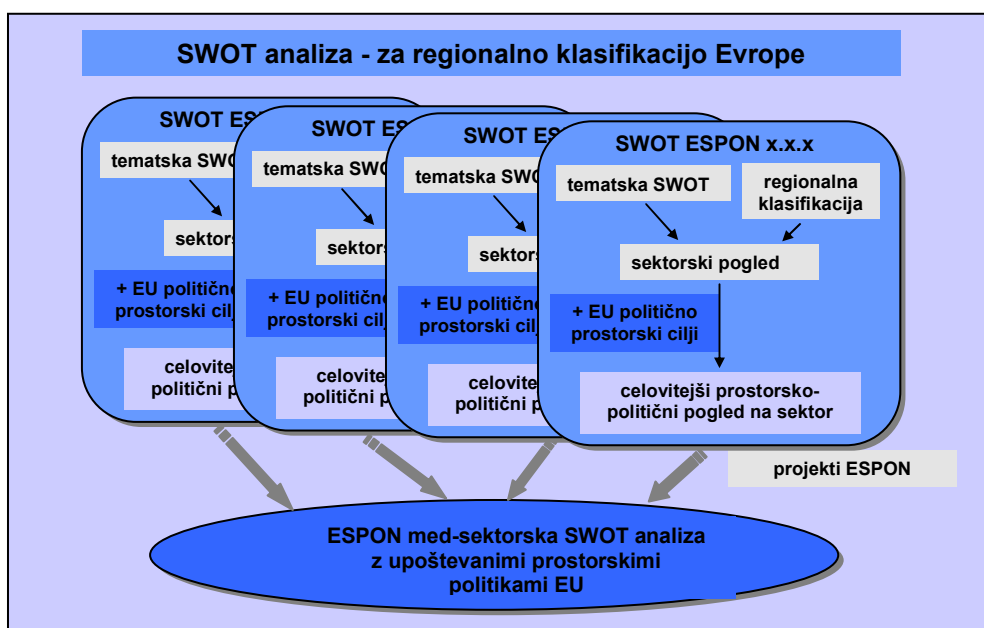
²¹ EU 25 plus Bolgarija, Romunija, kot prihodnji članici, ter Norveška in Švica, kot nečlanici EU.

²² Uporabljen je izraz »evidence-based« (ESPON, 2005, str. 34).

Prvi cilj je bil izdelati regionalno klasifikacijo Evrope (Regional Classification of Europe, RCE), sliko tipologij območij, predvsem na področju policentričnosti, urbano podeželskih odnosov in dostopnosti.

V ta namen je bilo v začetku odločeno, da se izvede analiza SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) posameznih tematik. Naloga je bila naložena (vsem) posameznim projektom. Prvotni namen je bil, da se rezultati posameznih analiz SWOT (ki so opisni podatki) v naslednjem koraku opremijo s kazalci, pripravljenimi po posameznih tematskih področjih, da se pridobijo ustrezni podatki, se analizirajo po prednostih, slabostih, priložnostih in nevarnostih in da se na koncu pripravi oceno stanja.

Opisani pristop pomeni izdelavo povezane medsektorske analize (Slika 9). S tem bi bila pripravljena podlaga za spremljanje spreminjanja ugotovljenih stanj v bodoče na podlagi v vmesnem procesu oblikovanih kazalcev. Tako naj bi bila pridobljena slika trendov v prostoru, ki bi jo lahko primerjali s pričakovanimi učinki posameznih razvojnih politik EU.



Slika 9: Shema izvajanja medsektorske analize SWOT za potrebe RCE
(ESPON, 2005, Del C, str. 423)

Figure 9: Scheme of cross-sectoral SWOT analyses for RCE purposes
(ESPON, 2005, Part C, p. 423)

Analizo SWOT so po posameznih tematskih projektih pričeli izvajati takoj ob začetku dela na posameznih projektih. Po nekaj mesecih, ko so bili pridobljeni rezultati posameznih delovnih skupin na tematskih projektih, pa je bilo ugotovljeno, da ti rezultati ne zadovoljujejo. Od analize je bilo pričakovati, da bo podala zelo konkretne ocene, ki bi omogočile izdelavo regionalne klasifikacije do ravni SKTE 2 (regij²³) istočasno za vsa obravnavana področja.

Koordinacijska skupina z rezultati analize ni bila zadovoljna. Večina tematskih delovnih skupin namreč ni bila sposobna primerljivo z drugimi oblikovati prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Kot temeljni razlog so ugotovili, da mora analiza SWOT

- temeljiti na skladnosti, tako da ne vsebuje logičnih nezdržljivosti,
- biti uravnotežena med prednostmi in slabostmi ter med priložnostmi in nevarnostmi,
- naj bi izražala elemente, na katere je mogoče
 - vplivati in jih meriti in naj bi
- izločila medsebojne soodvisnosti, ko se izvaja analiza po več temah za isto regijo.

Kljub predhodno pripravljenim navodilom za pripravi analize SWOT je kot razlog za neuspeh ocenjena subjektivnost, ki izvira iz neizkušenosti pri izdelavi posamezne analize SWOT in kompleksnosti sestavljene medsektorske analize. Subjektivnost pri tako zahtevnem procesu (združevanje več zahtevnih vsebinskih področij in posameznih analiz) namreč ni združljiva z zahtevano znanstveno eksaktnostjo pri pripravi kazalcev. Poleg tega delovne skupine niso bile sposobne za vsako posamezno prednost, slabost, priložnost in nevarnost pripraviti kazalcev, prek katerih bi te merili. Hkrati pa so v delovnih skupinah v precej primerih navajali tudi kazalce in podatke, ki jih ni bilo mogoče pridobiti za celotno območje ESPON (29 držav).

Zato je bil pristop spremenjen. Odločeno je, da se enostavne kazalce identificira v koordinacijski skupini sami, in da se uporabi čim bolj enostavne kvantitativne metode za njihovo obdelavo (analizo).

Izbor enostavnih kazalcev je izveden zlasti glede na dostopne vire podatkov na podlagi:

- okvirnega seznama kazalcev, ki so jih do tedaj pripravili v tematskih projektih,
- predlogov temeljnih tipologij, ki so jih pripravili v okviru teh projektov,

²³ SKTE 2 klasifikacija zajema 282 regij. Slovenija je v celoti ena SKTE 2 regija. V dokumentaciji projekta ESPON se navaja število regij 280.

- lastne zbirke podatkov temeljnih podatkov. Kot temeljne RCE kazalce (angl. RCE basic indicators) so tedaj opredelili 17 kazalcev (glej prilogo C, Preglednico 12).

Pri izboru kazalcev so bila postavljena naslednja omejevalna merila:

- podatki morajo biti dostopni brez vrzeli za celotno proučevano območje,
- biti morajo čim novejši (vsaj z letnico 2000) in
- po možnosti posodobljeni v istem času za vse proučevane regije.

Podatki in kazalci so pridobljeni iz EUROSTAT in iz posameznih nacionalnih statistik, pridobljenih prek NKT (nacionalne kontaktne točke).

Izbrano je prek 100 kazalcev, ki se imenujejo jedrni kazalci (angl. core indicators) in so bili po navedenih merilih ocenjeni kot najbolj primerni (ESPON, 2005, Del C, str. 159).

Določenih je tudi 7 vsebinskih področij, po katerih bi opisovali prostorska stanja:

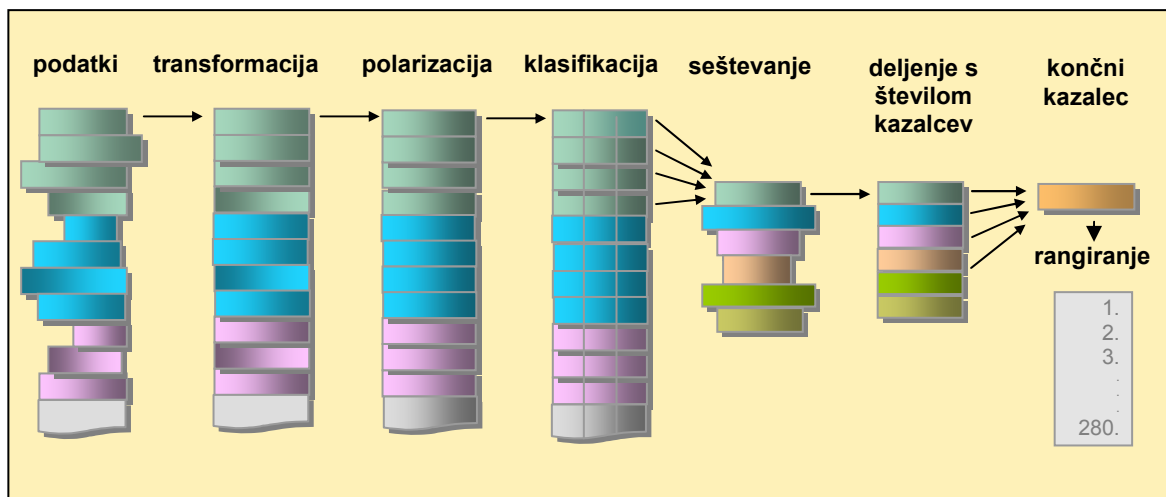
- gospodarstvo,
- trg delovne sile,
- demografija,
- okolje,
- tveganja,
- dostopnost in
- prostorske strukture,

vse na ravni SKTE 2 (282 regij).

Pri vsakem od teh področij je za pripravo RCE izbrano nekaj najbolj reprezentativnih jedrnih kazalcev, skupno 38. Ti so razvrščeni po vsebinskih področjih. Seznam kazalcev, ki so bili uporabljeni po posameznih tematikah, je v prilogi C, Preglednici 11. Imenujejo se RCE kazalci.

Na podlagi RCE kazalcev je pripravljeno tudi 7 agregiranih kazalcev po posameznih vsebinskih področjih, torej za vsako področje po eden. Imenujejo se po zgoraj naštetih vsebinskih področjih. Pri njihovem izračunu so uporabljene različne statistične metode (standardizacija srednjih vrednosti, polarnost, klasifikacija), trendi pa ekstrapolirani iz časovnih vrst podatkov iz prejšnjega obdobja.

Na podlagi vrednosti teh 7 agregiranih kazalcev so oblikovani razredi, na tej podlagi pa izdelana razvrstitev posameznih regij. Nazadnje so z uporabo kartografskih metod pripravljeni ustrezni kartografski prikazi. Postopek je prikazan na Sliki 10.



Slika 10: Od izvornih podatkov do rangiranja za RCE (ESPON, 2005, str. 38)

Figure 10: From raw data to RCE ranking (ESPON, 2005, p. 38)

Nazadnje je izdelana še skupna klasifikacija evropskega območja z upoštevanjem vseh 7 področij. Metoda za slednje je preprosta, z enostavnim preštevanjem koliko kazalcev (od 7) je za posamezno regijo nadpovprečnih, koliko povprečnih in koliko podpovprečnih (ponekod še z dodatno oceno trenda naraščanja ali padanja). Določeno je 7 razredov, vanje pa razvrščene vse regije (280). Na tej podlagi so izvajane razne analize in primerjane posamezne države (regije).

Tak pristop za izdelavo RCE je grob približek sistemu kazalcev za vrednotenje stanja, vendar pa se je (z upoštevanjem vseh pomanjkljivosti zaradi poenostavitev) RCE izkazala za zelo dober pripomoček za izvedbo prvega vrednotenja razvojnih politik na ravni EU.

Kazalcev RCE je torej 38 od skupaj 103 jedrnih, število proučevanih regij (SKTE 2) pa 280. To pomeni, da je za pripravo RCE skupaj uporabljenih 1640 vrednosti kazalcev, od skupno 28.840 vrednosti vseh jedrnih kazalcev za vse regije. S tem prikazom obsega dela namreč postane poenostavitev postopka, za katero so se odločili, razumljiva.

Iz neuspeha začetnega pristopa SWOT lahko ugotovimo, da je pomanjkljivost SWOT subjektivnost, in da je za proučevanje kompleksnih vprašanj s pričakovanjem eksaktnih odgovorov neprimerna. Primer nakazuje potrebo po vrednotenju tako kompleksnih pojavov, kot je prostorski razvoj, na podlagi podatkov in dokazov ter z uporabo statističnih metod.

4.2.2 Metodologija vzpostavljanja kazalcev

Vse od začetka programa ESPON je bil glavni poudarek na sistematični določitvi potrebnih podatkov in kazalcev za namene vzpostavitve stalnega poročanja o stanju v prostoru. Proces je sledil načelu znanstveno raziskovalnega dela, da je treba pri vsebinsko naravnanih projektih, kot je to spremljanje teritorialne povezanosti in stanj v prostoru, uporabljati kakovostne podatke.

Z metodologijo določanja kazalcev, izborom kazalcev in vzpostavljanjem strukture poročila o stanju v prostoru so se ukvarjali v okviru projekta 4.1.3 Študija možnosti vzpostavljanja opazovanja prostorskega razvoja na podlagi ključnih kazalcev ESPON. Metodologije izbiranja kazalcev v okviru posameznih tematskih področij in na področjih, kjer so obravnavali politike EU, ne bomo opisovali. Razprave o tem so razvidne iz dokumentacije posameznih projektov. Opisali pa bomo metodologijo, ki so jo uporabili navedenem projektu.

Začetek dela na tem projektu je bil šele april 2006, kar pomeni, da so do tedaj že razpolagali z večino vsaj prvih vmesnih poročil posameznih vsebinskih projektov in projektov, prek katerih so proučevali vplive politik EU.

Uvodno še pojasnimo še pojma podatki in kazalci, kot so ju opredelili v okviru programa ESPON. Po ESPON so podatki predstavitev dejstev na formaliziran način. Podatki so nevtralni in ne vključujejo nobenega pojasnila. Kazalec je lahko bodisi en sam podatek (tedaj se sam imenuje tudi kazalec) ali pa izračunljiva kombinacija različnih podatkov. Kazalci morajo izražati nekaj uporabnega in to naj bi izražali jasno. Kazalci izražajo stanja ali pa dinamiko pojava v merljivih enotah. So nedvoumni, jasni in sledljivi, kar pomeni, da mora biti zelo razumljivo ugotovljeno, kako se podatki, ki so za pripravo kazalcev potrebni, zbirajo in uporabijo.

Iz dokumentacije projekta 4.1.3 je razvidno, da so na podlagi dotedanjega dela in spoznanj v okviru drugih projektov na novo opredeljeni dolgoročni cilji prostorskega razvoja EU, kot je bilo to določeno v izhodišču z EPRP. Možnost ponovne definicije ciljev je bila postavljena že v začetku dela na tem projektu. Razlog za ponovno določitev ciljev je v tem, da so v vmesnem obdobju (EPRP je bil sprejet 1999, program ESPON pa se je začel 2003) nastali nekateri novi politični dokumenti, ki opredeljujejo nekoliko drugačne razvojne prioritete, kot so bile zapisane v EPRP.

Za namen oblikovanja dolgoročnih prostorskih ciljev politik so v okviru projekta 4.1.3 uporabljeni naslednji politični dokumenti²⁴: EPRP (iz leta 1999), Lisbonska (2000) in dopolnjena Gothenburška strategija (2005), Evropska kohezijska politika (2005), Priporočila za povečanje teritorialne kohezije (2005), Priporočila za kmetijsko politiko (2005), Okoljski akcijski program (2001), Priporočila CEMAT (2000).

Na podlagi analize teh dokumentov so oblikovani sledeči novi dolgoročni politični cilji EU (po številu 10):

- uravnotežena razporeditev prebivalstva, blaginje, mest,
- prednosti za globalno konkurenčnost,
- inovacijska družba,
- raznolikost regionalnega gospodarstva,
- trajnostni promet in energetika,
- trajnostna struktura naselij,
- vključujoča družba in prostor,
- zdravo okolje in preprečevanje tveganj,
- raznolikost kulturne dediščine in identitete,
- teritorialno usmerjeno upravljanje (angl. governance).

Identifikacija ciljev je bila prvi korak za vzpostavljanje opazovanja in vrednotenja evropskega območja. Vprašanje pa je bilo, s katerimi kazalci je to mogoče. Tedaj se je že vzpostavljala baza podatkov (in kazalcev) ESPON v okviru projekta 3.1. V okviru projekta 4.1.3 pa je bil z upoštevanjem predlogov kazalcev, ki so bili predlagani s strani posameznih tematskih

²⁴ povzeto po razpisni dokumentaciji za projekt 4.3.1 (Terms of Reference, 2006).

projektne skupin, sestavljen drugačen predlog kazalcev. Do tega predloga so torej prišli po naslednjih poteh, najprej prek

- predlogov s strani delovnih skupin posameznih tematskih projektov, nadalje prek
- predlogov projektne skupin, ki so obravnavale politično usmerjene cilje (projekti skupine 2), in
- prek lastne analize obravnavanja novih političnih dokumentov.

V nadaljevanju opišimo način določitve končnih, tako imenovanih usmerjevalnih (angl. routing) kazalcev.

Baza podatkov ESPON je bila tedaj že razdeljena na dva dela, na temeljne kazalce (angl. basic indicators), ki jih je bilo 61²⁵, in na projektne kazalce (angl. project indicators). V bazi podatkov je bilo tedaj skupno že prek 1000 kazalcev, od teh pa je bil oblikovan tudi že nabor kazalcev (38) za RCE ter prvi predlog ključnih kazalcev (angl. key indicators).

Na podlagi te izhodiščne baze podatkov ESPON je bil oblikovan seznam jedrnih kazalcev (angl. core indicators). Izbrani so v sodelovanju s posameznimi delovnimi skupinami. To so najbolj reprezentativni kazalci posameznih tematskih področij, ki so jih proučevali v okviru projektov oziroma delovnih skupin. V tem seznamu kazalcev (vrednostih) so vsebovane osnovne informacije o regijah območja ESPON.

Identificirani so 103 jedrni kazalci. Nekateri od teh so zaradi težav pri zagotavljanju podatkov SKTE 3 ravni za vse regije, vzpostavljeni le za raven SKTE 2 (280). Podatki (ali kazalci) so pridobljeni bodisi prek EUROSTAT ali prek nacionalnih statističnih uradov. Tudi vzdrževanje teh podatkov naj bi v bodoče potekalo prek teh ustanov, kar je bilo eno od meril za uvrstitev kazalca na seznam. Poseben del baze podatkov ESPON pa predstavljajo podatki, ki so bili uporabljeni za RCE, in za osnovne analize evropskega prostora.

Da bi mogli kazalce ustrezno razvrstiti, so se odločili za določitev novih tematskih področij, v katera so v nadaljevanju kazalce razvrščali. Ta tematsko usmerjena področja temeljijo na strukturi projektov ESPON, upoštevane pa so tudi nekatere dotedanje ugotovitve delovnih skupin po tematskih projektih.

Nova vsebinska področja, v katera so razvrstili obstoječe jedrne kazalce, so bila (po številu 14):

- urbani razvoj in hierarhija,
- urbano ruralni odnosi,
- demografija,
- inovacije,
- informacijsko telekomunikacijska tehnologija (IKT),
- tveganja,
- kultura,
- transport,
- kmetijstvo, ribištvo in razvoj podeželja,
- energetika,
- upravljanje (goverance),
- okolje,
- družbene teme,
- gospodarstvo.

Hkrati so iz seznama 103 jedrnih kazalcev dokončno oblikovali tki. ključne kazalce. Prvi osnutek tega seznama je obsegal 28 kazalcev. To so kazalci, ki naj bi najboljše povezovali tematska področja s cilji prostorskih politik.

V nadaljevanju so izdelali matriko političnih ciljev (10) in vsebinskih področij (14) in vanjo razvrstili ključne kazalce. Tako je pripravljen prvi predlog matrike ključnih kazalcev. O njej so se uskladili med koordinacijsko enoto ESPON (Coordination Unit), potrdil pa jo je nadzorni odbor ESPON (Monitoring Committee). Matrika 28 ključnih kazalcev je v prilogi D, Preglednica 13.

Vendar pa je bilo v okviru posameznih delovnih skupin, kjer so se ukvarjali z vprašanji politik EU (projekti skupine 2), v nadaljevanju dela ugotovljeno, da obstajajo nekonsistentnosti in prekrivanja med kazalci. Nekateri kazalci so bili preveč orientirani v podrobnosti, novih pa zaradi povezanosti in večpomenskosti ni bilo mogoče enostavno dodajati. Matrika ključnih kazalcev torej ni ustrezala.

²⁵ Treba je razlikovat med temeljnimi RCE kazalci in temeljnimi ESPON kazalci.

Vprašanje prenove matrike ključnih indikatorjev je bilo obravnavano na srečanju v Bonnu leta 2006, kjer so izbrali nov pristop. Odločili so se, da skrajšajo tematski del matrike, kar je seveda pomenilo drugačno strukturo matrike in s tem tudi druge kazalce. Določili so nova vsebinska področja (vrstice v matriki). Namesto dotedanjih 14 so jih določili 6. Ta so:

- gospodarstvo, inovacije, kmetijstvo,
- demografija,
- prostorske strukture (urbano, urbano-ruralno, urbana hierarhija),
- energetika, transport, IKT,
- sociala, kultura in upravljanje,
- okolje, tveganja.

Ocenjeno je bilo, da s tem matrika ključnih kazalcev bolje odraža tematska področja in manj politična, kot je bil to primer v prejšnji strukturi, pa vendar še vedno odraža vse temeljne prostorsko pomembne politične koncepte: teritorialno povezanost, Lisbonski koncept (inovacijska družba), infrastruktura in dostopnost, Gothenburški proces, družbene in kulturne zadeve, upravljanje.

Nova matrika je po oceni pripravljavcev postala bolj stabilna in ni bila več zelo odvisna od morebitnih sprememb političnih ciljev (kot se je zgodilo od sprejetja ESPON pa do leta 2006). V prihodnje bi se lahko na primer zgodilo, da bi se cilji Lisbonskega procesa (ali katerega drugega) zadovoljili, kar bi pod vprašaj postavilo prav posebej izraženo tematiko (inovacije) v prejšnji strukturi matrike, ne bi pa spremenilo potrebe, da se še v naprej spremljajo nekateri njeni učinki (povezani na primer z gospodarstvom). Drugi razlog pa je bil v tem, da mora sistem opazovanja prostora omogočati enostavno upravljanje in vzdrževanje. Ocenjeno je bilo, da je nova struktura enostavnejša, bolj pregledna in uporabniku prijazna.

Ob tem pa je bil uporabljen tudi nov postopek izbiranja kazalcev, s katerim bi strukturo matrike ustrezno napolnili.

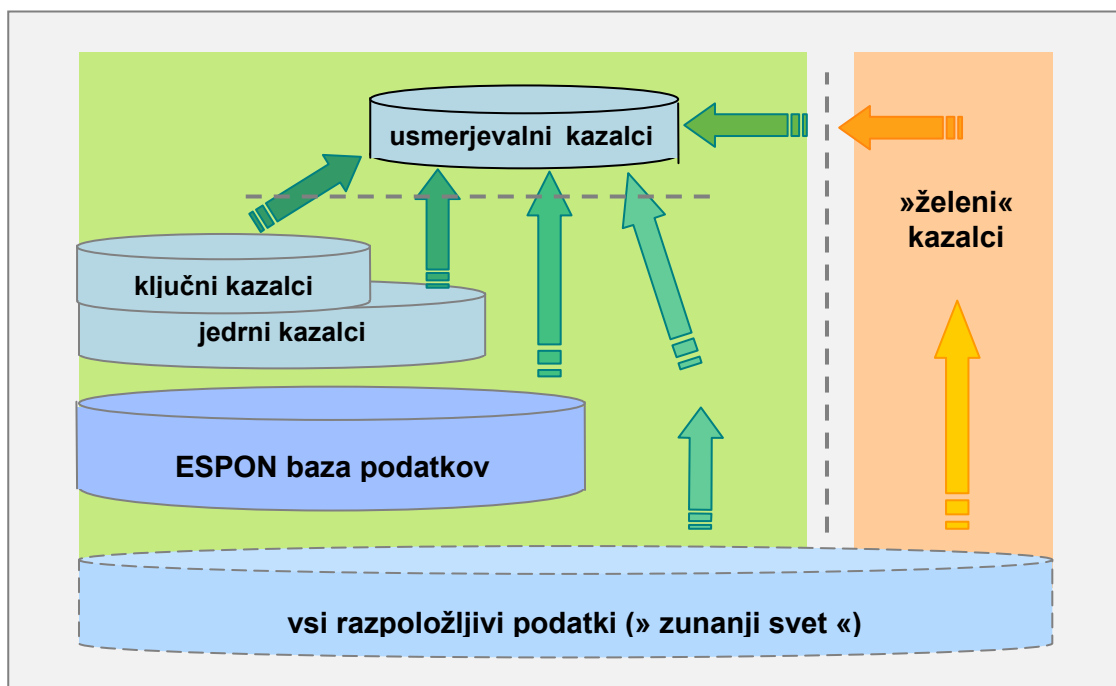
4.2.3 Metodologija izbiranja ključnih kazalcev

Na osnovi nove strukture matrike najpomembnejših (ključnih) kazalcev so pristopil k preoblikovanju njene vsebine (kazalcev). Ker je bil namen poiskati dokaj omejeno število primernih kazalcev z veliko opisno vrednostjo, se v projektu niso omejili le na seznam

kazalcev za vrednotenje prostorskih politik in seznam kazalcev po posameznih vsebinskih projektih, temveč so iskali kazalce tudi izven okvira baze podatkov ESPON (Slika 11).

Na drugi strani ni bil namen projekta le, da se določi podatke in kazalce, ki bi zadovoljili samo izvedbo takojšnjih analiz, pač tudi take, ki bi lahko celo bolje opisovali stanja, kot so to dopuščali trenutno razpoložljivi podatki (in na njihovi osnovi izvedeni kazalci).

S spremembo pristopa k izbiranju kazalcev so se odločili tudi za drugačno poimenovanje kazalcev. Od te faze dela naprej se kazalci v novi matriki imenujejo usmerjevalni oziroma angleško routing kazalci. Morebitne dodatne kazalce, ki bi bili zelo primerni, ne izpolnjujejo pa še vseh pogojev, pa so uvrstili na seznam želenih kazalcev (angl. wish list indicators).



Slika 11: Shema seznamov kazalcev ESPON

(ESPON, 2006b, Del B, str. 8)

Figure 11: Scheme of lists of ESPON indicators

(ESPON, 2006b, Part B, p. 8)

Oblikovana je tudi metodologija za izbiranje kazalcev oziroma merila, ki jih morajo izpolnjevati vsi kazalci. Postopek izbora kazalcev in način odločanja o primernosti kazalcev je bil dvostopenjski.

Na prvi stopnji je postavljeno nekaj temeljnih pogojev, katerim mora kazalec ustrezati. Ti pogoji so:

- pojasnjevalna sposobnost,
- dostopnost,
- regionalna razsežnost,
- praktičnost.

Prvi pogoj, prek katerega je bil preverjen vsak predlagani kazalec, je pogoj pojasnjevalne sposobnosti. Kazalec mora biti reprezentativen, torej dobro predstavljati vsebinsko področje, biti popolnoma jasn in ne sme dopuščati različnih interpretacij.

Po pogoju dostopnosti je bil kazalec preverjen glede na to, ali se podatki zanj (ali pa kazalec v celoti) redno vzdržujejo in zbirajo bodisi na EUROSTAT, v nacionalnih statističnih ustanovah ali pa v nacionalnih ustanovah, ki se ukvarjajo z vprašanji prostora. Poleg tega je moral biti kazalec na razpolago v vseh državah območja ESPON, za zbiranje podatkov za kazalec pa naj bi bili potrebni razumni viri (sredstva).

Tretji pogoj je predstavljal regionalno razsežnost. Kazalec je moral biti dostopen na vsem območju ESPON na ravneh vsaj SKTE 2 (282 enot) ali SKTE 3 (1329 enot).

Zadnji pogoj pa je bil pogoj praktičnosti, kar pomeni, da mora imeti kazalec uporabno vrednost in ne zgolj znanstvene.

Kandidate za kazalce so testirali zaporedno, od 1. do 4. pogoja. Če je kazalec ustrezal vsem pogojem, je bil uvrščen na seznam usmerjevalnih. To so kazalci, ki imajo mnogo širši pomen, kot jedrni ali ključni, predstavljajo stanje ali razvojno težnjo na nekem vsebinskem področju in so najboljši kazalci tega področja. Njihova sporočilnost predstavlja sporočilnost več posameznih kazalcev tega področja. Ugotovljeno je, da je potrebnih pravzaprav le obvladljivo malo usmerjevalnih kazalcev.

V kolikor kazalec enega od pogojev ni izpolnil, je bil uvrščen na seznam za postopek testiranja za uvrstitev na seznam zelenih kazalcev. V nadaljevanju so bili preverjeni še zeleni kazalci.

Postopek testiranja teh kazalcev je bil dvostopenjski.

Najprej je ugotovljeno, če je kazalec resnično potreben in želen. Marsikateri želeni kazalec je bil po tehtnem strokovnem premisleku izločen iz postopka. V nadaljevanju so preverjeni razlogi, zakaj je kazalec izpadel iz postopka filtriranja na prvi stopnji, in če se razlogi za to pomanjkljivost lahko odpravijo z razumnimi viri. Če to ni bilo potrjeno, potem je bil predlagani kazalec dokončno izločen, sicer pa je uvrščen med želeno kazalce.

Rezultat teh postopkov sta dva seznama. Prvi je seznam usmerjevalnih kazalcev, drugi seznam želenih kazalcev. Na koncu je bilo izbranih 65 kazalcev, 33 usmerjevalnih in 32 želenih. Matrika s temi kazalci je v prilogi E, Preglednicah 14 in 15.

V prikaz obsega vrednosti je treba navesti, da je bil vsak kazalec dostopen vsaj na SKTE 2 ravni, tako da seznam usmerjevalnih kazalcev obsega med 10 000 in 40 000 vrednosti.

4.2.4 Dokumentiranje kazalcev - metodološki listi

O posameznih kazalcih je treba voditi tudi ustrezno dokumentacijo, podatke o njih oziroma tako imenovane metapodatke. Metapodatek kazalca se smatra za ključni in sestavni del kazalca, saj opisuje njegove značilnosti.

V okviru projekta je pripravljen predlog strukture metapodatkovnega opisa kazalcev. Metapodatkovni opisi so tudi izdelani za vse ključne kazalce programa ESPON. Temu opisu ustrezno je izdelana tudi računalniška podpora.

Opisa za usmerjevalne kazalce in za tiste, ki so na seznamu želenih, se nekoliko razlikujeta, vendar to za namen dela ni pomembno. Struktura metapodatkov za opis kazalca, kot so jo določili v programu ESPON, je prikazana v Preglednici 1.

Postopek, ki je bil pri določanju kazalcev uporabljen, gotovo ni pripeljal do dokončnega in trajnega predloga kazalcev za opazovanje evropskega prostora. V seznamih kazalcev še vedno obstajajo tudi resne pomanjkljivosti. Predvsem je ugotovljeno, da obstajajo pomanjkljivosti na področju podatkov o prostorskih strukturah, infrastrukturi okolja, kjer je podatkov za pripravo kazalcev premalo. Vendar pa je doseženo soglasje, da je smiselno vložiti napor in sredstva v

zbiranje in vodenje podatkov in ne opustiti spremljanja prostorskih učinkov po kateri od tematik. Ponovno je ocenjeno, da je celovit monitoring prostora potreben, posebej v tako opredeljeni politiki EU, ki promovira trajnostni prostorski razvoj in teritorialno povezanost.

Preglednica 1: Struktura metapodatkov o kazalcu (ESPON, 2006b)

Table 1: Structure of metadata description of indicators (ESPON, 2006b)

METAPODATKI O KAZALCU		
	Splošni opis	
	ime kazalca	
	področje	Vsebinsko področje, na katerem je kazalec pomemben.
	cilj	Cilj, ki se ga s kazalcem meri.
	podrejen cilj	podrobnejši cilj, podcilj
	izračun	Če je podatek izveden, ni bil kot originalen pridobljen iz statističnih virov, se napiše, kako je izračunan.
	Informacijski pomen	
	opis razpoložljivih podatkov	pomen in uporabnost kazalca.
	regionalni obseg	Opis, katera območja izstopajo, katera so povprečna; lahko je vključena karta.
	vrednosti	Vrednosti, ki jih kazalec lahko zajema; lahko se priložijo vrednosti v tabelarični obliki.
	prostorska razpoložljivost	Formaliziran opis, za katera območja je na razpolago.
	časovna veljavnost	Formaliziran opis, ali je kazalec enkratno in kdaj pridobljen, ali se vzdržuje in s kakšno periodo.
	prostorska raven	raven SKTE
	poreklo in vir	Organizacija, kje se kazalec vodi, in vir, od koder je bil pridobljen.
	tip podatka	Formaliziran opis, ali je podatek izvorni, pridobljen z lastnim merjenjem, spremenjen (statistična metoda) ali preračunan glede na vir.
	razpoložljivost	Opis, za katera območja ali čas podatka ni na voljo.
	Pripombe	

Predvsem pa je v nepreglednosti podatkov, ki obstajajo, pomemben standardiziran in sistematičen pristop k oblikovanju in izboru kazalcev. ESPON Projekt 4.3.1 je poskus, da se iz množice podatkov, ki se nanašajo na stanja v prostoru, politike, projekte in programe, izberejo pravi podatki in oblikujejo kazalci, ki omogočajo spremljanje stanj in perspektiv v prostorskem razvoju. Obenem pa predstavlja tudi korak k oblikovanju poročila o prostoru.

4.2.5 Poročilo o stanju v prostoru

Po EPRP je predvideno tudi spremljanje pomembnih vidikov prostorsko razvojnih politik na ravni posameznih držav območja ESPON z izdelavo rednih poročil o prostorskem razvoju v vsaki državi (ESDP, 1999, str. 38). Vendar pa se v okviru EPRP ne vzpostavlja nikakršne povezave med političnimi cilji in strukturo takega poročila. V zvezi z metodologijo spremljanja stanja je le predlaganih 7 meril, po katerih se priporoča, da bi se stanje v prostoru spremljalo, vendar je bilo izraženo, da gre le za njihov predlog, in da jih bo treba preveriti tako v okviru dejavnosti študijskega programa kot v njegovem nadaljevanju, v programu ESPON. Tako v EPRP ni določena oblika ali tega rednega poročila o stanju v prostoru in je bila ta naloga prepuščena nadaljnjim raziskavam.

4.3 Načela opazovanja prostora

Namen opazovanja prostora je merjenje in analiziranje prostorskih pojavov in podajanje informacij o regionalnih razlikah, regionalnem razvoju in prostorsko pomembnih dejstvih (razlogih, posledicah) v obliki poročila. Prek poročila je mogoče vrednotiti uspeh politike, podajati osnovne informacije o tem, če so zastavljeni cilji doseženi, in zaznati neustrezne razvojne težnje in odklone v primerjavi s pričakovanji. Hkrati pa je poročilo tudi potrebna podlaga za strokovno in analitično delo na področju prostorskega razvoja. Zagotavlja informacije, potrebne za napovedovanje nadaljnjega razvoja in za ukrepanje. Z opazovanjem prostora in s poročanjem o tem se torej zasledujeta dva cilja, vendar je za oba predvsem pomembna stalnost priprave poročil na podlagi stalnega opazovanja prostora.

Obstajata dva temeljna pristopa, kako izvajati opazovanje prostora.

Pri prvem se presoja veliko prostorsko razvojnih konceptov in področij. Uporablja se praktično vse razpoložljive podatke in kazalce, ki so tisti trenutek dostopni. Ta pristop je pomemben predvsem za podrobno analizo in za znanstveno proučevanje. Temelji na izhodišču, da je prav vsak podatek lahko koristen in uporaben za razumevanje nekega dogajanja, in da se prek prav vsakega kazalca lahko zazna posamezne značilnosti, ter da so vse značilnosti pomembne. Ne obstaja razvrščanje kazalcev v bolj ali manj pomembne, niti ne njihovo vnaprejšnje razvrščanje po političnih ciljih in konceptih. Vsako vprašanje se proučuje iz več pogledov in noben ni v naprej izbran kot najpomembnejši. Obstaja pa predvsem

vprašanje razpoložljivosti podatkov na različnih teritorialnih in upravnih ravneh, saj se viri za njihovo pridobivanje in posredovanje raziskovalcem sistematično ne zagotavljajo. Vse to zmanjšuje uporabnost takega pristopa, predvsem za namen vrednotenja politik.

Pri drugem pristopu, ki je enostavnejši za izvajanje, pa se kazalci oblikujejo in razvrstijo po političnih razvojnih prioritetah in po razvojnih konceptih in se tudi kategorizirajo v bolj ali manj pomembne. Pri tem pristopu je pred začetkom izvajanja opazovanja potrebno obsežno predhodno strokovno delo pri pripravi kazalcev in oblike poročila, vendar pa je po tem sama priprava poročila o stanju v prostoru enostavnejša, bolj formalizirana in standardizirana. Podatki pri takem načinu dela so v časovnem smislu primerljivi in so v času proučevanja na razpolago. Ta pristop je primeren za spremljanje območij, ki so razdeljena na več ravni upravljanja, in je bolj usmerjen v spremljanje politično usmerjenih in politično izraženih ciljev. Zato je ob tem treba stalno spremljati tudi politične usmeritve in cilje in temu ustrezno tudi prilagajati sistem opazovanja in poročanja. Obenem pa tak pristop zagotavlja tudi dobro osnovo za sistematično znanstveno proučevanje prostorskega razvoja.

Sistematično opazovanje prostorskega razvoja ni pomembno ne le za posamezne države, temveč tudi za medregionalne in meddržavne povezave, kakršna je EU. Pomembno ni le zaradi raziskovalcev, temveč predvsem zaradi politike, saj podaja tudi informacije za pomoč pri odločanju na različnih upravljavskih ravneh pa tudi na izvedbenih (posamezni razvojni projekti in investicijski programi). Dobro strukturirana in dobro organizirana osnova, poročilo o opazovanju prostora, ki temelji na dokazih (podatki, kazalci), je pri tem bistvenega pomena.

Stabilen sistem opazovanja in strukture poročila pa se lahko doseže le, če je ta osnova dobro premišljena, strukturirana in formalizirana. Na ta način je mogoče doseči njeno sprejemljivost in enostavnost za uporabo v širših razpravah in pri odločanju. Ob sicer enostavni strukturi poročila pa se poglobljeno razumevanje pojavov izvaja na strokovni ravni na dodatnih podatkih, ki niso zajeti v poročilu, so pa prav tako kategorizirani in formalizirani. Na tem temelji podrobnejše proučevanje posameznih vsebinskih področij. Posebej pa je pomembno, da se poročilo pripravlja periodično, sicer je dovolj, če se prikažejo le tipologije na podlagi nekega časovnega preseka. Te pa te odražajo stanje le v nekem časovnem trenutku, ne pa trendov, vendar pa so kljub temu uporabne za analize in priporočila politiki, ko (če) se ta odloči, da jih v nekem trenutku potrebuje.

Po presoji strokovnjakov programa ESPON je tako za evropski prostor kot tudi za posamezne države opazovanje prostora nujno. Nekatere od držav že izvajajo spremljanje stanja v prostoru, nekatere že dalj časa (ESPON, 2006a, str. 33, tudi ESPON, 2006a, Del B, str. 273). Njihove dosedanje izkušnje izkazujejo sicer podobne osnovne značilnosti takih poročil, vendar pa presoja obstoječih poročil na nacionalnih in regionalnih ravneh izkazuje, da se pripravljajo na zelo različne načine. Nekatera so bolj vsebinsko (strokovno) usmerjena, nekatera so bolj seznami podatkov, nekatera pa so bolj opisna, celo le politično obarvana.

Pristop ESPON temelji na drugi možnosti priprave predloga poročila o stanju v prostoru, torej na formalizirani osnovi. To je bila že začetna odločitev, preverjena prek študijskega programa, saj je bilo ugotovljena smiselnost priprave ključnih kazalcev in ne uporaba množice kakršnih koli kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja. Znotraj programa ESPON pa je to povsem razumljivo zaradi predhodno opravljenega strokovnega in metodološkega dela na določitvi, izboru in kategorizaciji kazalcev in predvsem zaradi izjemno širokega področja dela, ki ga obsega področje prostorskega razvoja. Prav zaradi te širine je pomembno najprej opredeliti glavne usmeritve in ključne dejavnike, znotraj teh določati kazalce ter na tej osnovi oblikovati tudi poročilo.

Poročilo o stanju v prostoru, kot so ga zasnovali v okviru projekta ESPON 4.1.3, je moralo zajeti tako vsebinska področja kot politično pomembne razvojne koncepte. Osnova takega poročila so seveda usmerjevalni in jedrni kazalci, ki naj bi odražali temeljne značilnosti prostorskih in razvojnih stanj in teženj. Zato je najpomembnejši pravilen vnaprejšnji izbor vsebinskih področij in seveda izbor kazalcev.

Prvi korak pri oblikovanju poročila je torej določitev temeljnih, trajnih značilnosti monitoringa, določitev področij največjega pomena. To so običajno demografija, promet in podobno. To so vsebinska področja, njim ustrezno pa je treba izbrati kazalce, ki so vedno potrebni, ne glede na to, kako se spreminjajo prioritete in razvojne politike. Ta področja (in kazalci) oblikujejo jedro sistema (poročila), ki je bolj ali manj trajno. Poleg tega jedra pa poročilo sestoji tudi iz poročanja o področjih, ki so pomembna iz različnih razlogov. Lahko gre za področja in vprašanja, ki so začasno pomembna, ali pa za področja, pomembna v obdobju neke politične sestave ali za čas trajanja veljavnosti določenih političnih ciljev.

Pri pripravi strukture poročila je treba torej presojati, kaj naj se spremlja in zakaj, torej katera so, poleg temeljnih, tudi še zanimiva področja. Presoja se tudi, ali je razumno, da se vložijo viri v vzpostavitev sistema opazovanja za neko posamezno področje. Odsotnost tega premisleka in odločanje za preveč področij naenkrat lahko napravi poročilo nepregledno in neobvladljivo, tako iz vidika števila kazalcev in podatkov, kot zaradi morebitnih podvajanj in prepletenosti kazalcev, priprava poročila pa postane bolj kaotična kot ne. Značilno je, da predvsem zelo kratkoročne odločitve na politični ravni povzročijo tako nepreglednost in kaotičnost v sistemu opazovanja in ta postane nekoristen in neuporaben, ali pa ga je nasploh nemogoče vzpostaviti.

Če je ocenjeno, da so določeni cilji, predvsem tisti, ki so politično opredeljeni, kljub vsemu tako pomembni in trajnejšega značaja, pa je smiselno, da se tudi ti proučijo, in da se v strukturo poročila umesti tudi ta področja. Ta tvorijo del poročila, ki je posebej namenjen spremljanju izvajanja politično opredeljenih ciljev.

Opazovanje prostora in struktura poročila mora temeljiti na opazovanjih posameznih sestavin in celote skozi daljši čas, zato mora biti sistem spremljanja dovolj stabilen po svoji temeljni strukturi; tako po strukturi kazalcev, pristojnostih za vodenje podatkov, kot po formalizaciji načina in obveznosti poročanja. Sistem sam (kazalci) mora biti reducirán do skrajnosti in varovan pred tako imenovanimi »zunanjimi« posegi. Bolj kot je premišljeno vzpostavljen, dalj bo opravljal svojo vlogo.

Glavne sestavine poročila o stanju v prostoru so torej poročanje o posameznih vsebinskih področjih, o politično opredeljenih razvojnih konceptih politični in o uporabljenih kazalcih. Pri odločanju o kazalcih se je treba zavedati, da se prostorsko razvojni koncepti prepletajo z različnimi vsebinskimi področji, na katerih se izvaja opazovanje. Zato je treba posebno pozornost nameniti odločanju o kazalcih. Ti so potrebni za merjenje, primerjanje in vrednotenje konkretnih sestavin prostorskega razvoja (vsebinskih in političnih), temelj za njih pa so statistični in drugi podatki.

4.3.1 Predlog strukture poročila s strani programa ESPON

V okviru programa ESPON je opravljen prvi izbor najpomembnejših kazalcev za pripravo poročila o stanju v prostoru. Večina kazalcev, predlaganih za spremljanje posameznih

področij, sodi v del poročila, v katerem se obravnavajo posamezna vsebinska in druga pomembna vprašanja. Poročilo pa naj bi imelo tudi preglednejši del, in sicer v drugem delu, kjer se poroča o oceni doseganja posameznih političnih ciljev ter o učinkih posameznih ukrepov in odločitev. Priporoča se, da se za prvi del poročila uporabi enake temeljne kazalce v vseh poročilih za posamezna območja oziroma ravni poročanja.

Pripravljen je osnutek predloga strukture poročila o stanju v prostoru, v katerem naj bi torej obravnavali vrsto vsebinskih področij in politik, ki imajo prostorsko razsežnost.

Prvi del poročila ima vsebinski značaj. Opisuje stalna, trajna vprašanja, ki so povezana s prostorskimi značilnostmi. Zajema osnovne demografske in družbeno gospodarske podatke o območju (državi, regiji), zato ne služi le kot poročilo o stanju v prostoru, temveč tudi kot dokument za uporabo pri oblikovanju drugih dokumentov in poročil o stanju EU (poročilo o koheziji, o regionalnih razlikah, ...). V zvezi s strukturnimi skladi pa naj bi poročilo služilo tudi za razpravo o oceni območij, ki so potrebna strukturne pomoči.

V okviru projekta so se ukvarjali predvsem z drugim delom poročila. Drugi del poročila je naravnani bolj k opisu pomembnih političnih vprašanj in ciljev (teritorialna razsežnost razvoja, prostorska politika, ...), posebej pa je usmerjen v prostorsko povezanost. O tem je možno poročanje prek kazalcev v matriki usmerjevalnih kazalcev. Struktura tega dela poročila zajema 6 področij, podobnih, kot so tista v matriki usmerjevalnih kazalcev:

- povezane prostorske strukture²⁶
 - uravnotežena razporeditev prebivalstva, blaginje, mest,
 - trajnostna struktura naselij,
- Lisbonska strategija
 - prednosti in priložnosti za globalno konkurenčnost,
 - znanje in inovacijska družba,
 - raznolikost regionalnih gospodarstev,
- infrastruktura in dostopnost
 - trajnostni promet in energetika,
- Gothenburška strategija
 - zdravo okolje in preprečevanje tveganj,

²⁶ Prostorska struktura je način organizacije materialnih in nematerialnih sestavin prostora in njihovih medsebojnih odnosov.

- družbeno-kulturno področje
 - vključujoča družba in prostor,
 - raznolikost kulturne dediščine in identiteta,
- upravljanje
 - teritorialno usmerjeno upravljanje.

Za osnovo pri določanju kazalcev za ta del poročila se predlaga uporabo usmerjevalnih kazalcev, ki so bili nekoliko dopolnjeni za potrebe poročila. Za pripravo dopolnjene matrike kazalcev so presojali obstoječe ključne kazalce, usmerjevalne kazalce in kazalce iz seznama zelenih kazalcev. Poleg predlaganih kazalcev se je ob delu pojavila tudi težnja, da se za potrebe priprave poročila nekatera področja združujejo, ugotavljali pa so tudi nekatera druga neskladja. Zaradi omejenega časa ni bil narejen popolnoma skladen in celovit dokončni predlog (izbor kazalcev za poročilo), vendar je bil kljub temu pripravljen predlog nove matrike kazalcev za uporabo pri poročilu o stanju v prostoru v tako imenovani razširjeni matriki (ESPON, 2006a, str. 277).

Poleg prvega in drugega dela pa predlog poročila obsega tudi standardiziran del, ki temelji na metapodatkih kazalcev, ki se zaradi formalne strukture metapodatkov lahko pripravi avtomatsko z enostavnimi računalniškimi orodji. Poleg teh temeljnih sestavin pa predlog strukture poročila obsega tudi uvodni del, izvršni povzetek, povzetek na koncu vsakega poglavja (prvega in drugega) ter skupni povzetek. To so neformalizirana poglavja, s pojasnili, interpretacijami in priporočili. Predlagana struktura in vsebina poročila o stanju v prostoru je prikazana v Preglednici 2:

Preglednica 2: Struktura in vsebina poročila o stanju v prostoru (ESPON, 2006a)

Table 2: Structure and contents of spatial monitoring report (ESPON, 2006a)

POROČILO O STANJU V PROSTORU	
Izvršni povzetek	
Uvod	
	namen in cilji poročila
	- metodologija
	- pristop in glavna vprašanja
	- uporabljeni kazalci
Prvi del: Obstoječe strukture in teritorialna dinamika (sektorske tematike)	
	obstoječe strukture in stanje prostora, prikazano z uporabo glavnih družbeno gospodarskih in demografskih kazalcev
	- demografija
	- gospodarstvo
	- družbena vprašanja
	teritorialna dinamika v Evropi in regijah
	povzetek
Drugi del: Razvoj na pomembnih političnih področjih in doseganje ciljev	
	teritorialna povezanost
	lisbona
	infrastruktura
	gothenburg
	družbeno - kulturna vprašanja
	upravljanje
	povzetek
Tretji del: Povzetek	
	povzetek
	ugotovljeni prostorski izzivi
Dodatek	
	seznam podatkov o vsakem uporabljenem kazalcu (metapodatki)
	...

4.4 GIS orodja za podporo programa ESPON

V programu ESPON so se poleg vsebinskih in metodoloških vprašanj spremljanja in vrednotenja teritorialnega razvoja ukvarjali tudi s tehnološkimi vprašanji vodenja podatkov in kazalcev za celotno območje ESPON (27+2) ter z načini, kako na osnovi teh podatkov izvajati analize in kako prikazovati rezultate teh analiz. Delo je obsegalo vzpostavitev baze podatkov, vzpostavitev analitičnih funkcij nad podatki in izdelavo kartografskih prikazov.

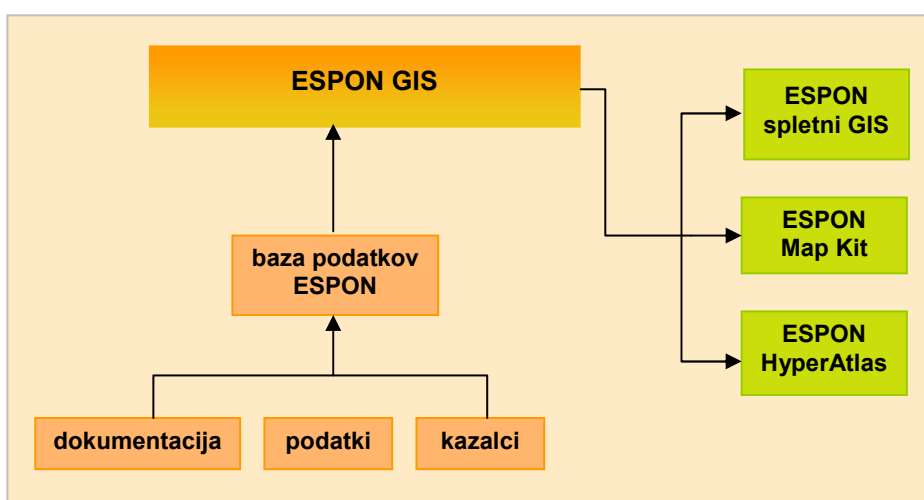
V splošnem lahko podatke na računalniški način seveda obdelujemo z vrsto računalniških orodij, od katerih nekatera omogočajo enostavnejše obdelave, druga zahtevne statistične obdelave, posebna orodja pa so namenjena obdelavi podatkov, ki imajo prostorsko komponento. Slednja imenujemo GIS (Geografski informacijski sistem) orodja ali GIS računalniški programi. Ta so hkrati sistemi za vnos podatkov, ki omogočajo vnos prostorske komponente, sistemi za shranjevanje in iskanje podatkov, sistemi za analizo podatkov in sistemi za prikaz podatkov (Kvamme in sod., 1997).

Baze podatkov, ki se uporabljajo v regionalnih analizah, vsebujejo veliko število statističnih in drugih podatkov o raznih družbeno gospodarskih značilnostih in tudi za več regij in več držav. Običajno imajo ti podatki tudi prostorsko komponento, položaj in lego v prostoru. Na podlagi teh podatkov se izvajajo razne analize, s katerimi se pojavi kvantitativno ali statistično obdelujejo. Hkrati pa naj bi bili podatki in rezultati teh analiz zaradi svoje prostorske komponente predstavljeni tudi grafično. Navedene možnosti združujejo GIS, opisane baze podatkov pa imenujemo geografske (prostorske) baze podatkov.

Baza podatkov, v kateri so udeleženci programa ESPON vodili podatke in kazalce, se imenuje baza podatkov ESPON. Vodi se v orodju Microsoft Access. Vsebuje osnovne podatke in kazalce evropskega območja. Proučevano območje je obsegalo 29 držav. Za celotno območje so bili zbrani osnovni podatki, ki so potrebni za izdelavo RCE in izračun temeljnih kazalcev na osnovi predlogov tematskih projektov. Podatki so razvrščeni po posameznih vsebinskih področjih (temah in podtemah), po posameznih državah in po NUTS ravneh (od NUTS 0 do NUTS 5, če so bili le dostopni). To so izvorni podatki. V bazi podatkov ESPON se vodijo tudi kazalci. Ti so razdeljeni na dva dela, na temeljne kazalce in na projektne kazalce. Tako o podatkih kot o kazalcih se v bazi podatkov ESPON vodijo tudi metapodatki. Za enostavno pregledovanje podatkov je izdelano orodje Data Navigator. Omogoča pregledovanje podatkov

po posameznih iskalnih parametrih. Pregledovanje baze podatkov ESPON je mogoče tudi prek spleta. Podatke je mogoče prenesti tudi v Microsoft Excell orodje na strani uporabnika.

Drugi sklop orodij, ki so jih razvili v okviru projekta so GIS orodja, namenjena prostorskim analizam in kartografskim prikazom. Ker je program ESPON namenjen predvsem prostorskim analizam je pričakovano, da naj bi bili rezultati predstavljeni tudi kot karte. Orodja, razvita v ta namen se imenujejo ESPON Map Kit, ESPON Web Based GIS ESPON Hyperatlas. Shematsko je ESPON GIS prikazan na Sliki 12.



Slika 12: Povezana orodja za prostorske analize v programu ESPON

Figure 12: Integrated tools for spatial analysis in ESPON programme

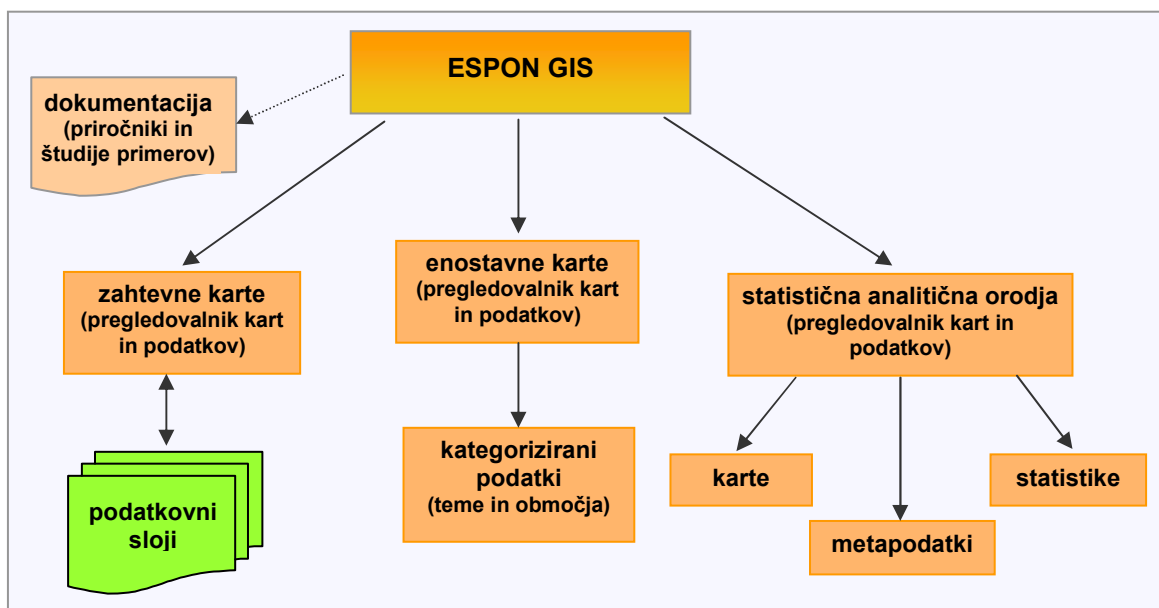
Vsa orodja v tehničnem smislu temeljijo na osnovi ESRI orodij (ESRI ArcView, ESRI ArcMap) in uporabniku, udeležencu projekta ESPON, omogočajo izdelavo lastnih kartografskih prikazov in nekatere osnovne statistične analize podatkov. ESPON GIS sistem je udeležencem programa ESPON in drugim uporabnikom dostopen prek spleta.

Orodje ESPON spletni GIS je namenjeno uporabnikom različne zahtevnosti in nudi različne možnosti uporabe. Prikazane so na Sliki 13.

Prva možnost je najenostavnejša. Omogoča pregledovanje enostavnejših, v naprej pripravljenih kart in sicer njihovo povečevanje in pomanjševanje. Karte, tabelarni podatki in metapodatki so organizirani po kategorijah in podkategorijah, v prostorskem smislu pa po klasifikaciji NUTS, tako da je njihovo iskanje enostavnejše.

Druga možnost omogoča prikaz in pregledovanje prikazov (kart), ki jih uporabnik sam pripravi, potem ko se poveže z bazo podatkov ESPON. Uporabnik lahko dodaja posamezne podatkovne sloje, klasificira podatke, si sam ustvarja legendo in podobno.

Tretja možnost omogoča uporabniku, da prek lastnih iskalnih pogojev poizveduje po podatkih. Lahko si oblikuje tudi grafikone in izvaja osnovne statistične operacije (minimum, standardna deviacija in podobno). Uporabniku so kadarkoli na voljo tudi metapodatki; lahko jih pregleduje ob sestavljanju karte ali ob izvajanju analize.



Slika 13: Struktura orodja ESPON spletni GIS (ESPON, 2005, Del C, str. 185)

Figure 13: Structure of ESPON Web GIS (ESPON, 2005, Part C, p. 185)

S strukturo baze podatkov, tehnološko osnovo GIS, spletno zasnovo in funkcionalnostjo orodja spletni GIS (originalno Web Based GIS) se v nadaljevanju ne bomo več ukvarjali. Ni namen tega dela, da prouči navedena tehnološka vprašanja. Posebej pa je treba izpostaviti, da je tudi sodobna tehnologija tista, ki je omogočila izvedbo tako ambicioznega programa, kot je ESPON. Brez nje in brez strokovnjakov s področja GIS in informacijske tehnologije njegova izvedba ne bi bila možna. Zato je v tovrstnem projektu že od samega začetka potrebna tudi udeležba strokovnjakov s teh področij in skupaj s strokovnim in metodološkim delom na področju sistemov kazalcev tudi oblikovanje zasnove in postopna graditev GIS za njegovo podporo.

5 PREGLED POMEMBNEJŠIH SLOVENSКИH POLITIČNIH DOKUMENTOV

Sistema za spremljanje ali vrednotenje stanja v prostoru v Sloveniji nimamo. Pred njegovo vzpostavitev mora biti njegova vzpostavitev opredeljena v političnih in normativnih opredelitvah in določbah. Zato bomo analizirali nekatere pomembnejše slovenske politične dokumente in na podlagi navedb v njih ugotavljali skladnost z evropskimi težnjami, načeli in cilji, izraženimi v prejšnjih poglavjih. Za današnji čas so seveda najpomembnejši veljavni politični ali normativni dokumenti pa tudi nekateri drugi iz zadnjega časa. Pred začetkom opisa stanja na tem področju pa najprej razmejimo obdobja med letoma 2000 in 2007 in obdobje po tem. Vendar se v tovrstnem pregledu ne moremo izogniti temu, da ne bi poudarili tudi časovno nekoliko oddaljenejših prizadevanj za spremljanje (prostorskega) razvoja.

5.1 Družbeno planiranje - 1980

Prizadevanja za spremljanje razvoja, tudi prostorskega, so bila izražena že v Zakonu o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planiranju iz leta 1980, v dveh odlokih, ki sta določala obvezno enotno metodologijo in kazalce, ki so potrebni za pripravljanje, sprejemanje in uresničevanje planov, ter v navodilih za uporabo teh kazalcev²⁷.

Pomembno je poudariti, da je bilo v Zakonu o sistemu družbenega planiranja določeno, da so se nosilci planiranja pri določanju ciljev dolžni opirati na znanstvena spoznanja in usklajevati svoje plane, da bi preprečevali motnje v gospodarskem, socialnem in prostorskem razvoju družbe (Družbeno planiranje, 1980, str. 6). Da bi se uresničevala politika ekonomskega in družbenega razvoja in omogočala stalna primerjava izbranih ciljev z dejanskimi možnostmi in pogoji za razvoj, se je uveljavljalo načelo sočasnega in kontinuiranega planiranja. Družbeni plan je določal tudi politike prostorskega razvoja (urbanizacije, posegov v prostor, kmetijstva, narave). Zakon o sistemu družbenega planiranja je določal nosilce, postopke sprejemanja in vrste planskih aktov. Za strokovni in znanstveni nadzor metodologije planiranja je bil odgovoren Zavod RS za družbeno planiranje, ki naj bi proučeval, izpopolnjeval in urejal metodološke osnove pri pripravljanju planskih aktov na ravni republike.

²⁷ Vsi štirje dokumenti so bili leta 1980 izdani v skupni publikaciji z naslovom Družbeno planiranje.

Za namen tega dela je pomembno poudariti, da je bilo v Zakonu o sistemu družbenega planiranja tudi določeno, da so subjekti planiranja dolžni zagotavljati podatke, pomembne za spremljanje planov, tudi na področju prostorskega urejanja in posegov, urbanizacije, kmetijstva, življenjskega okolja in druge podatke. Z uporabo teh podatkov je bilo določeno obvezno spremljanje uresničevanja družbenih planov in sicer prek enotnih kazalcev. Za to je bil zadolžen tedanji Zavod SR Slovenije za statistiko v okviru rednih statističnih raziskovanj.

V odlokih o enotni metodologiji in enotnih kazalcih je bilo določeno, da subjekti družbenega planiranja zagotovijo znanstvena raziskovanja pogojev in možnosti za razvoj in določijo nosilce teh raziskav. Določena je bila tudi analitično dokumentacijska osnova, ki je v nadaljevanju razgrajena na obvezne kazalce in na njihov minimum. Analiza uresničevanja planov naj bi se izvajala enkrat letno, poročilo o izvajanju pa pripravilo po dobi, za katero velja plan (dolgoročni plan deset let, srednjeročni nad pet let).

Določen je bil tudi minimum obveznih kazalcev. Obsegal je približno 750 kazalcev, razporejenih v devet skupin (vrst kazalcev). Ena od teh so bili tudi kazalci prostorskega razvoja, ki jih je bilo določenih približno 150. Pripravljena so bila tudi navodila za uporabo teh kazalcev, ki so obsegala tudi definicije kazalcev, vire podatkov in načine izračunavanja.

Ne bomo se podrobneje poglobili v omenjena gradiva ali njihove strokovne osnove. Mogoče pa je povleči vzporednico med zgodovinskimi prizadevanji stroke na evropski ravni in sistemom družbenega planiranja v Sloveniji. Prostorski razvoj se v obeh primerih smatra kot pomembna sestavina družbenega razvoja, v slovenskih političnih dokumentih je zaslediti tudi elemente (danes tako imenovanega) trajnostnega razvoja. Izrazito je poudarjen pomen stroke in tudi pomen spremljanja izvajanja politik in planov.

Sistem kazalcev iz tistega časa je obsežen. Razgrajen je v skupine, niso pa oblikovani generični, sintetični ali drugi kazalci skladno z metodologijami oblikovanja kazalcev. Določene so bile tudi naloge izvajanja spremljanja (monitoringa) uresničevanja družbenih planov. Njihovo izvajanje je bilo (verjetno) težavno, tudi zaradi zahtevnosti zastavljenega sistema, obsega podatkov, stanja informacijske tehnologije in množice udeleženih subjektov. Vsekakor pa gre za spoštovanja vredno strokovno in normativno osnovo, ki mu na področju prostorskega razvoja danes ne moremo najti obstoječe normativne vzporednice.

5.2 Stanje od leta 2000 do leta 2007

S sprejetjem Ustave države Slovenije (1991) je bil ukinjen sistem družbenega planiranja. Prostorsko in regionalno planiranje sta se razločila, in sicer se je pod regionalnim planiranjem začel obravnavati gospodarski razvoj, pod prostorskim pa urejanje prostora. Zakonodaja se je ločila na ti dve področji.

Za to obdobje je za slovenski prostor pomembno sprejetje vrste dokumentov na področju urejanja prostora in regionalnega razvoja in sicer Strategije regionalnega razvoja Slovenije iz leta 2001, Ocene stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije in Politike urejanja prostora Republike Slovenije (obe december 2001), Zakona o urejanju prostora iz januarja 2003, Strategije prostorskega razvoja Slovenije (junij 2004) ter Uredbe o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora minimalnih enotnih kazalnikov, sprejete oktobra leta 2004.

5.2.1 Strategija regionalnega razvoja Slovenije - 2001

Prvi dokument iz obravnavanega obdobja, ki ga velja v zvezi s spremljanjem stanja v prostoru omeniti, je Strategija regionalnega razvoja Slovenije iz leta 2001 (v nadaljevanju SRRS). Pripravljena je bila za obdobje do leta 2006. Je predvsem politični dokument, predstavljala je zavezo politike k zmanjševanju razvojnih razlik v regijah, opredeljevala cilje regionalnega razvoja in instrumente ter politiko za doseganje teh ciljev. Predstavljala je podlago druge razvojne dokumente, zato jo velja proučiti. Četudi je njena veljavnost prenehala z 2006 s sprejetjem nove Strategije razvoja Slovenije sredi leta 2005, pa SRRS vsebuje vrsto načel, ki veljajo še danes in so pomembna za obravnavana vprašanja.

V SRRS je bila opredeljena vizija uravnoteženega gospodarskega, socialnega, kulturnega, prostorskega in okoljskega razvoja v vseh slovenskih regijah (dveh razvojnih in statističnih regijah, pokrajinske ravni še ni bilo). Vizija je skladna s tedanjimi (pa tudi s sedanjimi) cilji EU.

V SRRS je opredeljeno načelo celovitosti izvajanja regionalne politike. To pomeni, da se bo koncept te politike izvajal na celotnem ozemlju Slovenije s poudarkom na diferenciranem spodbujanju razvoja regij. Pojem izraža potrebo, da je treba najprej ugotoviti stanje in oceniti

razlike med regijami, nato oceniti potenciale regij in oblikovati take programe in projekte, ki so usmerjeni v izkoriščanje predvsem notranjih potencialov regije, s hkratnim upoštevanjem zagotavljanja skladnega razvoja med njimi. Načelo v celoti ustreza političnim opredelitvam na ravni EU in ga lahko uvrstimo v (danes sodobnejši) pojem teritorialna povezanost.

Naslednje načelo je bilo načelo usklajevanja. To določa potrebo po usklajevanju med razvojnimi politikami posameznih sektorjev, med ministrstvi (resorji) in državo, lokalnimi skupnostmi in EU. To načelo lahko primerjamo s poudarjeno potrebo po skladnosti razvojnih politik, tako v horizontalnem smislu kot v vertikalnem (sektorskih in upravljavskih), kar se na ravni EU še vedno poudarja (glej Scoping document, 2005).

Pomembno je poudariti tudi načelo spremljanja in vrednotenja učinkov državnega razvojnega programa in posameznih regionalnih razvojnih programov (po številu 12). To načelo je predvidevalo vzpostavitev sistemov spremljanja in vrednotenja programov z uvajanjem kvalificiranih kazalcev pri vseh proračunskih uporabnikih, torej tudi na področju prostora v okviru Ministrstva za okolje in prostor. To načelo je torej narekovalo vzpostavitev sistema kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja, kar je skladno z EPRP.

Kombiniranje načel celovitosti, usklajevanja ter spremljanja in vrednotenja učinkov nas nedvoumno privede do zaključka (v kolikor si dovolimo nekoliko večjo ambicioznost, ki je bila kasneje izražena in tudi potrjena v drugih veljavnih državnih dokumentih), da je treba spremljati tudi prostorske učinke posameznih (sektorskih) razvojnih programov. Prostor je namreč dejavnik, ki sam vpliva na razvojne možnosti, posledično pa se tudi spreminja z izvajanjem sektorskih in regionalnih programov. Tudi to načelo je skladno s politikami EU, kjer se je že pred desetletjem začelo uveljavljati spremljanje predvsem družbeno gospodarskih programov (primerjaj z Guide, 2003), pa tudi z načeli EPRP in dejavnostmi ESPON. Obenem gre v korak tudi z uveljavljanjem vloge podatkov na področju prostorskega oziroma teritorialnega razvoja.

V nadaljevanju so v SRRS opredeljeni tudi cilji, od katerih je za namen dela pomembno omeniti predvsem dvig konkurenčnosti regij, dobro prometno povezavo regionalnih središč ter dvig (razvojnega) pomena mest. Predvideva se izboljšanje infrastrukture, rešitev prostorskih vprašanj podjetij, tehnološki parkov, podjetniških con, izboljšanje komunalne infrastrukture ipd.). Navedeno so rešitve, ki so neposredno odvisne od prostorskih potencialov

in imajo neposredni vpliv na nadaljnji prostorski razvoj (infrastruktura, stanovanja, spremljajoče dejavnosti, kakovost prostorskih struktur ipd.). Cilja in rešitve so v skladu z usmeritvami EPRP in ESPON in tudi s politiko prostorske povezanosti.

V SRRS je bila predvidena tudi ustrezna institucionalna organiziranost, kombiniranje državnih in civilno družbenih organizacijskih struktur na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Poudarjen je bil pomen visoke strokovnosti in dobre informiranosti ter povezanosti razvojnih programov regij z nacionalnimi in mednarodnimi razvojnimi programi. Poudarek na strokovnosti je usmerjen predvsem na posamezne strokovnjake na regionalni in lokalni ravni, vendar pa je s tem povezan tudi pomen stroke na državni ravni. V SRRS se je razpoznaval pomen javnosti in civilne družbe, pa tudi pomanjkljivosti v smislu organiziranosti priprave in izvajanja regionalnih razvojnih programov in projektov.

Do oblikovanja pokrajin je SRRS predvidevala, da bo spodbujanje skladnega regionalnega razvoja potekalo na nacionalni ravni, prek ukrepov sektorskih politik. Skupaj s predhodno izraženim načelom usklajevanja sektorskih politik se lahko predvideva tudi pomembna vloga prostora, v katerem se seveda vsaka sektorska razvojna politika izvede. Tudi ta namen je skladen s stališči evropske stroke na področju urejanja prostora in popolnoma sledi evropskim dokumentom. Obenem pa je izražena tudi pomanjkljivost v tem, da v Sloveniji še ni oblikovane srednje ravni lokalne samouprave, pokrajin.

V poglavju Spremljanje in vrednotenje učinkov regionalne politike je bilo posebej poudarjeno, da je potrebno stalno spremljanje izvajanja SRRS, kar je naloga stalnega monitoringa, kjer se merijo tudi učinki politike. Poleg tega je pomembna tudi ocena kakovosti in učinkov politike, programa ali projekta. Navaja se, da ni potrebno le spremljanje izvajanja posameznih programov in projektov, temveč tudi njihove kakovosti in učinkov. Navedeno je tudi, da v Sloveniji ni prakse stalnega spremljanja in vrednotenja učinkov regionalne politike. V ta namen je bila predvidena tudi vzpostavitev učinkovitega informacijskega sistema in podatkovnega skladišča, v katerem bi se zbirali podatki iz različnih sektorjev, uradov in drugih institucij. V tem podatkovnem skladišču ni bilo pričakovati, da bi se zbirali osnovni podatki, pač pa pomembni (ključni) kazalci razvoja. Tudi v tem delu je mogoče ugotoviti skladnost teh izhodišč z dejavnostmi ESPON.

Za zaključek lahko ugotovimo usklajenost SRRS z usmeritvami in z dejavnostmi evropske stroke na področju prostorskega razvoja. Posebej je pomembno poudariti, da je bila izrecno izražena potreba po usklajenosti politik in ukrepov, po stalnem monitoringu in po vzpostavitvi informacijskega sistema. Izražena je bila podpora vzpostavljanju sistema monitoringa stanja in trendov v prostoru. Predvideval se je ustrezen sektorski odziv, tudi na področju nosilca urejanja prostora, Ministrstva za okolje in prostor. Z vidika vprašanj dela je bila SRRS povsem ustrezen dokument, ki je promoviral sistem opazovanja prostorskega razvoja.

5.2.2 Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije - 2002

Po osamosvojitvi Slovenije je Ocena stanja in teženj v prostoru republike Slovenije (v nadaljevanju OSTP) prvi strokovno politični dokument, ki neposredno obravnava vprašanja urejanja prostora, sprejet na državni ravni po začetku 80-ih let. Njegova vloga je predvsem v tem, ker je prišlo do bistvenih političnih in družbeno gospodarskih sprememb (osamosvojitve Slovenije, tržno naravnano gospodarstvo, pridruževanje EU, uveljavljanje paradigme trajnostnega razvoja), čemur tedaj obstoječi sistem prostorskega načrtovanja in urejanja prostora ni več ustrezno odgovarjal. Predvidevala se je tudi zakonska sprememba sistema urejanja prostora. Predstavljala je tudi osnovo za pripravo Politike urejanja prostora in iz nje izhajajoče vrste dokumentov, ki naj bi bili povezani v enoten sistem urejanja prostora (zakonodaja, Prostorska zasnova Slovenije ipd.).

Ena prvih ugotovitev OSTP je, da se v Sloveniji »spremembe v prostoru niso dovolj sistematično spremljale, kljub številnim poskusom« (Ocena ..., str. 4). Zadnje poročilo o urejanju prostora je bilo tedaj namreč staro 15 let. Izražena je bila potreba po novi oceni stanja, posebej zato, ker se je pristopilo k prenovi sistema urejanja prostora. Poudarja se potrebo po spremljanju stanja v prostoru, posebej pa se ugotavlja, da prenova zakonodaje ni mogoča brez predhodne ocene stanja. V OSTP se že uvodno navaja pomen monitoringa prostora in periodičnega poročanja o stanju v prostoru.

V uvodnem delu OSTP je tudi (poudarjeno) navedeno, da dokument pomeni izhodišče za pripravo enotne metodologije z merili in s kazalci za stalno spremljanje stanja in teženj v prostoru (monitoring), ki bo podlaga za pripravo rednih poročil o stanju in težnjah v prostoru. Namen tega spremljanja je nadzor nad izvajanjem zastavljenih ciljev in omogočanje hitrega

ukrepanja ob odstopanjih ali spremenjenih pogojih (Ibid., str. 4). Lahko ocenimo, da je tako stališče v skladu z evropsko stroko na področju urejanja prostora in v skladu s cilji programa ESPON.

Pomemben je tudi poudarek iz OSTP, da je potrebna okrepitev javnih strokovnih služb na področju urbanizma in prostorskega načrtovanja (Ibid., str. 5). Navedba nakazuje na pomanjkljivost, verjetno predvsem na lokalni ravni. Lokalna raven je namreč dobila pristojnosti tudi na področju urejanja prostora, vendar jih v strokovnem smislu ne more ustrezno izvajati (200 lokalnih skupnosti). Ni bilo mogoče pričakovati, da bi se ta problem rešil v vsaki od več kot 200 lokalnih skupnosti, zato je rešitev lahko v preneseni pristojnosti za prostorski razvoj in prostorsko načrtovanje na raven pokrajin.

Posebej je pomembna navedba v OSTP iz poglavja o metodologiji in sicer, da je za pripravo ocene stanja v prostoru največja pomanjkljivost odsotnost enotnih meril in prostorskih evidenc, ki bi že takoj omogočile vzpostavitev sistema kazalcev za stalno spremljanje in vrednotenje prostorskega razvoja. To je ocenjeno celo kot ena največjih slabosti in bistvena sestavina sistema urejanja prostora, torej nadzor nad uresničevanjem in izvajanjem sistema urejanja prostora (Ibid. stran 5). Navedeno je, da so bili kazalci v preteklosti (leta 1979) že predlagani, pa nikoli uveljavljeni, do tedaj (leta 2001) pa so tako ali tako zastareli. Navedba nakazuje oceno stroke, ki je bila s sprejemom OSTP povzeta na politični ravni (torej je verjetno doseženo soglasje o tem), da je učinkovit sistem monitoringa prostora potreben. To soglasje je pomembno, ocena stanja sama pa seveda ne daje rešitve za to vprašanje (ne po strokovni ne po izvedbeni plati), kar pa tudi ni njen namen. V tem delu pa je tudi OSTP v skladu z ugotovitvami evropske stroke in prizadevanj.

V odstavku Prepoznavanje sprememb v prostoru je navedeno, da je najbolj pomembno pridobiti pregled na stanjem in izvedenimi spremembami v prostoru, ki nastajajo pod vplivom različnih družbenih procesov, ki bolj ali manj neposredno vplivajo na prostor (Ibid., str. 5). Navaja se, da je bila pri pripravi OSTP upoštevana tudi EPRP, ponovno pa se poudarja tudi pomen meril za vrednotenje stanja in teženj v prostoru (Ibid., str. 6). Za današnji čas je pomembna tudi ugotovitev, da je strokovno izrazoslovje neenotno, kar je tudi sicer ugotovitev, ki je skupna EPRP, študijskem programu in programu ESPON.

V OSTP je poudarjen problem enotnih meril in evidenc. Navaja se, da so evidence težko dostopne, a je ta ocena dana brez metodološke podlage, katere so te evidence in v kako naj bi bile uporabljene pri spremljanju stanja prostora, saj sistem kazalcev ni bil pripravljen.

Posebej je izpostavljen problem prostorske zakonodaje in organiziranosti sistema urejanja prostora. Izpostavljena je ugotovitev, da sistem prostorskega planiranja ni vzpostavljen do te mere, da bi lahko zagotavljal celovite in vsestransko usklajene posege v prostor. Pomanjkljivo naj bi bilo medsektorsko usklajevanje in povezovanje med nosilci planiranja (Ibid., str. 39).

Izpostavlja se tudi nedorečeno razmerje med normativno in razvojno vsebino prostorskih dokumentov. Ti so bolj usmerjeni v normativni, torej zapovedovalni del. Kot slabost se navaja slab nadzor nad stanjem in izvajanjem posegov v prostor (upravni del). Posebej se izraža tudi potreba po pripravi, uvajanju in rabi izbranega nabora kazalcev (Ibid., str. 39).

Ugotavlja se tudi, da je lokalna raven tista, na kateri se uresničuje največ pobud in prostorskih rešitev in da ta najverjetneje ni najustreznejša, zaradi odsotnosti strokovnega kadra na tej ravni. Zato se v OSTP izraža pričakovanje po vzpostavitvi pokrajinske ravni, kjer bi se lahko strokovno izvajal del pristojnosti in nalog na področju prostorskega razvoja (Ibid., str. 40). Izraža se tudi bojazen, da bi se pristojnosti na področju urejanja prostora preveč prepustile administrativnemu urejanju in se prenašale na upravno raven (upravne regije) (Ibid., str. 11).

V OSTP se torej izrazito poudarja vprašanja:

- metodologije za vzpostavitev sistema spremljanja prostora,
- postavljanja meril in kazalcev za to spremljanje,
- pomanjkljivo medsektorsko usklajevanje,
- normativno usmerjenost dosedanje zakonodaje in njeno šibko vsebinsko naravnost,
- nedostopnost podatkov in evidenc za izdelavo ocene in spremljanje stanja v prostoru,
- potrebe po strokovni oceni pred spremembo zakonodaje,
- pomanjkanja strokovnjakov na lokalni ravni in bojazen preveč upravne organiziranosti služb urejanja prostora.

Razen zadnjih dveh so vse ugotovitve skladne z ugotovitvami evropske stroke na področju urejanja prostora, v OSTP se tudi izrecno omenja EPRP.

5.2.3 Politika urejanja prostora Republike Slovenije - 2002

Politika urejanja prostora je dokument, s katerim Vlada RS v novem sistemu demokratične ureditve in tržnega gospodarstva (torej po 1991) določa smeri nadaljnjega urejanja prostora. Je temeljno vodilo za dolgoročno, stalno in usklajeno usmerjanje prostorskega razvoja.

Pri njeni pripravi so sodelovali priznani strokovnjaki, potekale so številne strokovne razprave in medsektorska usklajevanja vseh organov, ki vplivajo na urejanje prostora. Z njo je bilo doseženo nujno in dolgo pričakovano soglasje o najpomembnejših ciljih urejanja prostora in o tem, kako jih uresničiti na državni, regionalni in občinski ravni. V Politiki urejanja prostora je navedeno, da bo s tem dokumentom Slovenija zagotavljala vzdržni razvoj in postopoma odpravljala slabosti dosedanjega spontanega in enostranskega razvoja v prostorskem, gospodarskem, socialnem in okoljskem smislu. Soglasje, doseženo pri pripravi prostorske politike, naj bi bilo zagotovilo za njeno učinkovitost in dolgoročnost (Politika..., str. 3).

V Politiki urejanja prostora je navedeno, da lahko kot razlog za neučinkovito obvladovanje procesov urejanja prostora štejemo tudi (še sedanj) upravno organiziranost, pri kateri se čuti odsotnost regionalne ravni, ter razhajanje med centralizirano državno upravo in razdrobljenimi, vedno manjšimi občinami. Navaja se, da k temu prispevata tudi neusklajeno in nepovezano delovanje sektorjev, ki vplivajo na prostor, ter organizacijsko in strokovno nazadovanje javnih strokovnih služb. Upravne in institucionalne pomanjkljivosti se po Politiki urejanja prostora štejejo kot vzrok za slabo obvladovanje procesov urejanja prostora.

Iz navedenega je mogoče ugotoviti, da je pri oblikovanju Politike urejanja prostora prišlo do ustrezne povezave med politiko in stroko, kar je eden od temeljnih pogojev za dolgoročnost te politike, hkrati pa tudi zagotovilo za to, da bo stroka vključena v procese izvajanja te politike, tudi na področjih učinkovitejše institucionalne organiziranosti in spremljanja stanj in teženj v prostoru.

Cilji in usmeritve, izražene v Politiki urejanja prostora (na strani 7), so večinoma skladni z EPRP in jih posebej ne bomo navajali in proučevali, saj se s tem ukvarjajo nekateri drugi strokovni dokumenti (na primer Černe A. in Ravbar M. v strokovnih delih o metodologiji in pripravi poročila o stanju v prostoru in o prostorskem razvoju).

Iz poglavja o izvajanju politike je treba poudariti navedbe (Ibid., str. 10), da je treba:

- uvesti regionalno ravnenje upravljanja kot nujen pogoj za uspešno obvladovanje procesov v prostoru,
- utrditi strokovne in upravne službe ter jasno opredeliti odgovornosti in naloge posameznih ravni upravljanja,

predvsem pa, da je treba

- skrbeti za razvoj stroke in informacijskega sistema (Ibid., str. 40) in s tem povezano:
 - izboljšati in posodobiti prostorske evidence in vzpostaviti zanesljiv prostorski informacijski sistem, ki bo omogočal stalno spremljanje stanja in teženj v prostoru ter vključevanje v odločanje o urejanju prostora;
 - zagotoviti možnosti za stalno in kakovostno raziskovanje, planiranje in projektiranje;
 - zagotoviti kakovostno izobraževanje in usposabljanje strokovnih kadrov za urejanje prostora;
 - v sistemu planiranja in projektiranja uveljaviti soodvisnost pri izdelovanju, sprejemanju in uresničevanju prostorskih in urbanističnih zasnov in načrtov ter presoj o vseh vplivih na okolje in zdravje ljudi.

Politika urejanja prostora RS temelji na OSTP, kar je pomembno dejstvo, in daje usmeritve za urejanje prostora. Navedeno je, da te usmeritve izhajajo iz predstave o prihodnjem razvoju in položaju Slovenije, da temeljijo tako na težnjah gospodarskega razvoja, stanovanjske graditve, izboljševanja infrastrukture in na potrebah po varovanju naravne in kulturne dediščine kot tudi na zunanjih pobudah, zlasti programov in projektov EU. Navedeno je, da morajo biti zaradi dinamičnega prepletanja različnih in nasprotujočih si javnih in zasebnih interesov zagotovljeni ustrezni postopki za njihovo usklajevanje ter razvit sodoben in učinkovit sistem prostorskega planiranja. V njem ima svoje mesto tudi sistem uresničevanja, podprt s sposobno strokovno službo in z zanesljivim informacijskim sistemom.

5.2.4 Zakon o urejanju prostora - 2002

Leta 2003 je pričel veljati Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Velik del tega zakona je bil razveljavljen leta 2007 in ga je v določeni meri nadomestil tedaj sprejeti Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Vendar pa je Zakon o urejanju prostora v nekaterih delih, predvsem

tistih, ki so povezani s sistemom zbirk prostorskih podatkov, kazalci za spremljanje stanja prostora in obveznostjo priprave poročil o stanju v prostoru (kjer je bil razveljavljen), pomenil pomemben napredek in nadgradnjo v tem delu obravnavanih dokumentov, tako mednarodnih kot slovenskih. Zato ga velja omeniti.

V ZUreP-1 je bila izrecno izražena obveza po vzpostavitvi sistema monitoringa prostora. To je določal njegov 147. člen in nadaljnji členi poglavja Sistem zbirk podatkov na področju urejanja prostora. Navedeno je bilo, da se sistem zbirk prostorskih podatkov vzpostavi za potrebe spremljanja stanja na področju urejanja prostora, in da temelji na medsebojno primerljivih in povezljivih zbirkah geodetskih, evidenčnih in drugih podatkov, usklajenih s statističnimi zbirkami podatkov. Predvideno je bilo, da se vsaka štiri leta pripravi poročilo o stanju na področju urejanja prostora. Pripravljajo ga Ministrstvo za okolje in prostor kot tudi lokalne skupnosti. Poročilo naj bi Vlada tudi predstavila Državnemu zboru.

Sistem zbirk prostorskih podatkov je bil opredeljen kot sistem priprave, zbiranja in vzdrževanja zbirk podatkov s področja prostorskega načrtovanja in drugih zadev urejanja prostora. Določeno je bilo, da poročilo vsebuje analizo stanja in trendov prostorskega razvoja, analizo izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije ter drugih državnih in skupnih prostorskih aktov ter predloge za nadaljnji prostorski razvoj države, vključno s predlogi za spremembe in dopolnitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije ter drugih državnih predpisov v zvezi z urejanjem prostora.

Določeno je bilo tudi, da Vlada na predlog ministra, pristojnega za prostor, predpiše vsebino poročila o stanju na področju urejanja prostora ter obvezne minimalne enotne kazalce na državni in lokalni ravni ter druge zahteve v zvezi s spremljanjem stanja prostora.

V 7. členu je bilo tudi določeno, da morajo prostorski akti in druge odločitve o zadevah urejanja prostora temeljiti na predpisih, analizah in strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora in okolja, na analizah razvojnih možnosti ter drugih pogojih in usmeritvah za razvoj posameznih dejavnosti v prostoru, opredeljenih v razvojnih in drugih dokumentih ter na drugih strokovnih podlagah, analizah medsebojnih učinkov posameznih dejavnosti v prostoru ter na geodetskih, statističnih in drugih podatkih s področja urejanja prostora.

Za naštete, danes neveljavne določbe iz ZUreP-1, lahko ocenimo, da so pomenile poskus formalizacije strokovnih spoznanj in teženj po sistematičnem in z dokazi podprtem strateškem planiranju in po planiranju na ravni lokalnih skupnosti. Ta poskus je v veliki meri sledil strokovno političnim izhodiščem na ravni EU (EPRP, CEMAT, ESPON) in je predstavljal operacionalizacijo teh izhodišč v Sloveniji. Predpostavljaj pa je izvedbo treh zelo zahtevnih nalog, vzpostavitev:

- prostorskega informacijskega sistema,
- kazalcev prostorskega razvoja,
- poročila o stanju v prostoru.

Pri tem je Zakon o urejanju prostora celo prehitel izvedbene dejavnosti na evropski ravni in, kot se je izkazalo kasneje, precenil tedanje izvedbene sposobnosti na ravni RS.

5.2.5 Strategija prostorskega razvoja Slovenije - 2004

V juniju 2004 je bila v Državnem zboru RS sprejeta Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Strategija je temeljni strateški akt in celovit prostorski dokument, ki udejanja koncept trajnostnega prostorskega razvoja. Predstavlja osnovo za usmerjanje prostorskega razvoja v Sloveniji in za usklajevanje sektorskih politik. Postavlja pogoje za skladen gospodarski, socialni in kulturni razvoj in zagotavlja tak razvoj, ki omogoča tudi ohranitev okolja, narave in dediščine in kvalitet bivanja (glej predgovor).

Med izhodišči in cilji se v strategiji navaja, da upošteva družbene, gospodarske in okoljske dejavnike prostorskega razvoja. Navaja se, da upošteva EPRP (Strategija prostorskega..., 2004, str. 13) in da nadgrajuje predvsem evropske usmeritve za razvoj uravnoteženega in policentričnega sistema. Poudarja odnos med podeželskimi in urbanimi območji, enakopraven dostop do infrastrukture in znanja ter preudarno upravljanje in ohranjanje narave in kulturne dediščine. Iz Vodilnih načel za trajnostni prostorski razvoj evropske celine nadgrajuje predloge prostorsko planskih ukrepov (Ibid., str. 13).

V strategiji so navedeni cilji prostorskega razvoja (12 temeljnih), ki so razgrajeni tudi v podcilje (po številu 38). V svojem najobsežnejšem delu se navajajo tudi prioritete in usmeritve, vendar se ob tem ne navaja nikakršnih številčnih ali drugih podatkov. Zato

strategija ostaja na deklarativni ravni. Podobno velja za ukrepe za njeno izvajanje, navedene v zadnjem delu dokumenta.

Iz strategije je za namen obravnavane problematike pomembno poudariti, da se med ukrepi za izvajanje poudarja tudi spremljanje uspešnosti njenega izvajanja. Navaja se, da se strategija uresničuje s vzpodbujanjem prostorskega razvoja s pomočjo informacij, usmerjanjem raziskovanja ter s koordinacijo delovanja organov javne uprave ter institucij urejanja prostora.

Med nalogami posameznih nosilcev urejanja prostora in drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije, se posebej navaja, da ministrstvo, pristojno za prostor

- skrbi za spremljanje stanja in pripravo poročil o stanju na področju urejanja prostora;
- spodbuja pridobivanje praktičnih znanj in oblikovanje metodoloških izhodišč za sodobno prostorsko načrtovanje;
- zagotavlja usklajeno, ažurno in sistemsko povezano državno statistiko ter dopolnjevanje statističnih zbirk podatkov s podatki s področja urejanja prostora;
- vzpostavlja in krepi institucije urejanja prostora ter spodbuja kvaliteto njihovega dela na vseh ravneh (Ibid., str. 70).

V zaključku je navedeno, da izvajanje prostorske strategije spremlja ministrstvo, pristojno za prostor, ki vsaka štiri leta po sprejemu strategije pripravi poročilo o stanju na področju urejanja prostora. To poročilo je lahko podlaga za spremembo strategije. Poročilo o stanju na področju urejanja prostora temelji na obveznih minimalnih enotnih kazalcih, ki so podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja in za analizo izvajanja strategije. Za pripravo poročila o stanju na področju urejanja prostora se skladno z obveznimi minimalnimi kazalci vzpostavi učinkovito spremljanje stanja na področju urejanja prostora.

5.2.6 Uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora in minimalnih enotnih kazalnikih - 2004

Kot posledica Zakona o urejanju prostora iz leta 2002 je bila v letu 2004 sprejeta Uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimalnih enotnih kazalnikih (v nadaljevanju uredba).

Uredba je določala obvezne sestavine poročila Vlade RS o stanju na področju prostora ter minimalne enotne kazalce. Opredeljevala je sestavine poročila o stanju na področju prostora (analizo stanja in teženj prostorskega razvoja, analizo izvajanja strategije prostorskega razvoja ter drugih prostorskih aktov, predloge za dopolnitve in spremembe razvojnih dokumentov in aktivnosti za nadaljnji prostorski razvoj). V uredbi so bili opredeljeni poglobitni dejavniki prostorskega razvoja, določena pa je bila tudi tako imenovana metodološka lista kazalnikov.

Uredba je predstavljala odločilni korak k uvajanju sistema prostorskega monitoringa v Sloveniji, ki pa se resno nikoli ni začel izvajati. Morebitni razlogi za to so:

- preveč zahteven sistem kazalcev (glej priporočila ESPON, The Guide in ostala),
- izvedba na lokalni ravni je bila podeljena pristojnim za urejanje prostora na lokalni ravni, za katero pa je bilo že prej ugotovljeno pomanjkanje strokovnega kadra (glej OSTP) in
- prostorski informacijski sistem za podporo priprave poročila o stanju v prostoru ni bil nikoli vzpostavljen.

V zaključku je treba poudariti, da je mogoče ugotoviti skladnost tega dokumenta z opredelitvami evropske stroke na področju prostorskega in regionalnega razvoja. Leta 2007 je bila uredba z Zakonom o prostorskem načrtovanju razveljavljena.

5.3 Stanje 2007

Za obdobje po letu 2006 (torej 2007), je za skupni evropski prostor značilno nadaljevanje v predhodnih poglavjih opisanih prizadevanj in projektov. V slovenskem prostoru pa je prišlo do pomembnih sprememb zakonodaje na področju urejanja prostora, vsaj v delu, ki zadeva spremljanje stanja na področju prostora. Razveljavljen je bil Zakon o urejanju prostora, Strategija regionalnega razvoja je prenehala veljati, prav tako Uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimalnih enotnih kazalnikov.

Razen novih temeljnih opredelitev v zakonodaji morebitnih učinkov na sistem opazovanja prostora še ni mogoče proučevati, saj od tega še ni ustrezne časovne oddaljenosti. Lahko le povzamemo nekatera nova dejstva iz Zakona o prostorskem načrtovanju.

5.3.1 Zakon o prostorskem načrtovanju - 2007

Zakon o prostorskem načrtovanju je bil sprejet aprila 2007. V delu, ki je pomemben za to nalogo, pomeni pomembno spremembo. Razveljavlja namreč obvezo po pripravi poročila o stanju v prostoru, ki ga naj bi Vlada vsake štiri leta predstavila Državnemu zboru. Razveljavlja tudi Uredbo o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimalnih enotnih kazalnikov.

Zakon o prostorskem načrtovanju ureja prostorsko načrtovanje kot del urejanja prostora tako, da določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejem. Ureja tudi vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema. Slednjega določa IV. poglavje tega zakona. Namen prostorskega informacijskega sistema (PIS) je opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora, spremljanje stanja prostora ter omogočanje javnosti, da se seznani s stanjem v prostoru (Zakon o prostorskem..., 2007).

PIS naj bi vseboval predvsem podatke:

- o dejanskem stanju v prostoru na osnovi evidentiranja nepremičnin, vključno s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture,
- o pravnem stanju v prostoru na osnovi prostorskih aktov vključno z namensko rabo prostora,
- o drugih pravnih režimih, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim,
- o vrednotenju, vplivih in omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave,
- iz upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje in
- druge podatke za pripravo, sprejem in spremljanje prostorskih aktov.

Podrobno vsebino in način priprave, vodenja, uporabe s strani državnih in občinskih organov ter vzdrževanja PIS naj bi predpisala Vlada. V času priprave pričujočega dela je bil predlog takega predpisa sicer pripravljen, ne pa še sprejet, zato ga ne bomo obravnavali.

Obvezna podlaga za pripravo prostorskih aktov je po Zakonu o prostorskem načrtovanju tudi prikaz stanja prostora. Pripravi se na podlagi podatkov iz PIS in vsebuje prikaze:

- dejanskega stanja v prostoru, ki vključuje prikaz stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč,
- varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območij, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim,
- s prostorskimi akti določenih območij namenske rabe.

Prikaz stanja prostora po zakonu skupaj pripravljata ministrstvo in občine.

Možno je ugotoviti, da PIS ni nadomestilo za sistem spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru. Pri PIS gre le za zbiranje podatkov od pristojnih nosilcev podatkov in za zagotavljanje njihove dostopnosti za potrebe izvajanja Zakona o prostorskem načrtovanju, torej prostorskega načrtovanja v ožjem smislu. Določila o PIS v normativnem smislu vračajo v predhodnih dokumentih ugotovljeno potrebo po spremljanju stanja v prostoru (monitoring) in pripravo poročila o stanju v prostoru korak nazaj. Ohranja se sicer pojem »spremljanje stanja prostora«, katerega pa ni mogoče izvajati brez kvalitativnih in kvantitativnih ocen. To navaja na misel, da bo to področje urejeno v prihodnje in drugje (v aktu), ali pa gre za spregled zakonodajalca, saj pojem »spremljanje stanja prostora« pomeni bistveno več kot le seznam podatkov in prikazov ter podatke same.

Ocenimo lahko celo, da gre za vračanje pomena prostorskega monitoringa za korak nazaj, v fazo, ko naj se najprej ustvarijo pogoji za to (na primer dostopnost podatkov), šele po tem pa bo metodološko in organizacijsko urejeno tudi področje prostorskega monitoringa in spremljanje izvajanja prostorske politike. Zakon o prostorskem načrtovanju bi morda lahko smatrali kot predhodnika ponovne uveljavitve sistema kazalcev brez katerih predvideni monitoring ni mogoč, hkrati pa kot priznanje dosedanjega zastoja v uresničitvi spremljanja stanja v prostoru po prejšnjem Zakonu o urejanju prostora. Pričakovati je namreč uvedbo pokrajin, ki bodo morale imeti na tem področju pomembno vlogo in bodo bolj operativne, kot je danes velika večina občin. Seveda pa je mogoče določbe zakona o PIS razumeti tudi kot popoln odstop od sistema spremljanja stanj v prostoru in poročanja o njih.

6 SLOVENSKA UPORABA METODOLOGIJE ZA SPREMLJANE STANJA V PROSTORU

6.1 Splošni organizacijski vidik sistema spremljanja stanja v prostoru

Uvedba spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru odraža pripravljenost in namero politike, da se sooči z rezultati programov, ukrepov in projektov za izvajanje politike prostorskega razvoja, in da na podlagi rezultatov spremljanja in vrednotenja ustrezno prilagodi

- politične cilje,
- instrumente urejanja prostora (sistem prostorskega načrtovanja, instrumente zemljiške politike, ...),
- normativni in upravni sistem (organiziranost) na področju urejanja prostora in
- izvedbene programe in projekte.

Spremljanje stanja je edini sistematičen ukrep, prek katerega je mogoče utemeljeno in na podlagi znanstvenega pristopa in podatkov usmeriti prostorski razvoj v želeno smer, torej skladno z zastavljenimi cilji, ki jih določajo prostorsko razvojni dokumenti. V tem smislu je njegova uvedba zaželena, smiselna in potrebna. Obenem pa spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru predstavlja strokovni, metodološki ter organizacijski in finančni izziv. Korist od njegove uvedbe imajo lahko tako:

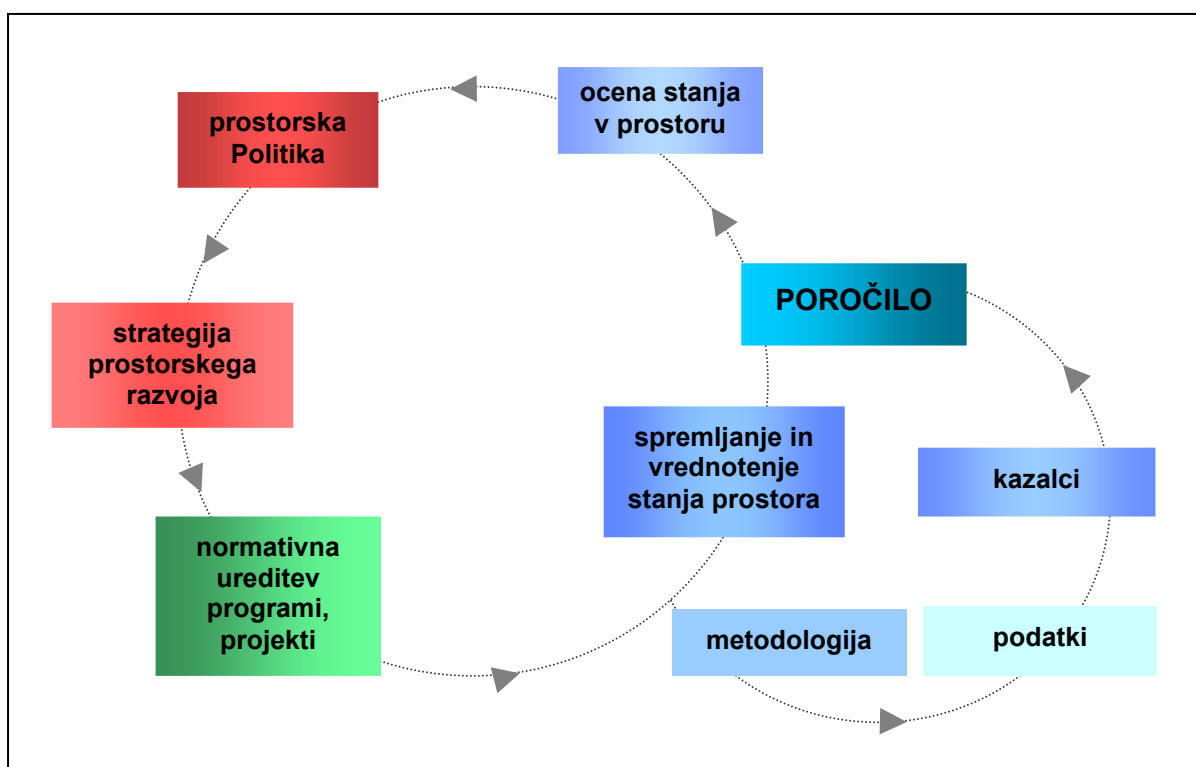
- politika, ki ji rezultati dajo legitimnost in možnost za dokazovanje uspešnosti,
- stroka, ki ji vzpostavitev in izvajanje sistema daje razvojni zagon in finančne vire ter
- javnost, ki ima možnost biti bolj obveščena in ji je olajšano sodelovanje pri odločanju.

Spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru je stalen proces in ni enkraten projekt. Ko je enkrat uveden, se ciklično ponavlja (Slika 14). Začne se z oblikovanjem (ali s spremembo) prostorsko razvojne politike in z njenim formalnim sprejetjem. V tem obdobju se v sodelovanju med stroko in politiko postavijo politični cilji in se oblikujejo v politične, strateške in razvojne dokumente. Ti cilji (dokumenti) se formalizirajo na političnih ravneh (vlada, parlament). Na njihovi podlagi se angažira vire (človeške, finančne) in zagotovi organizacijske in izvedbene možnosti za izvajanje programov in projektov, namenjenih izpolnjevanju in doseganju opredeljenih ciljev. Z naštetim (torej s politiko, normativnim sistemom, izvedbenimi programi in projekti) se neposredno vpliva na prostorski razvoj, na

stanje in trajnostno rabo razvojnih potencialov prostora in na omogočanje in usmerjanje razvoja območij (regij in širših območij).

Po prvem razvojnem ciklu se novo stanje prostora ovrednoti z oceno ustreznosti formaliziranih (torej obstoječih) prostorskih političnih ciljev in z oceno izvajanja politik. Ocena novega stanja je mogoča le na podlagi meril in je podprta tako s kakovostno kot številčno primerjavo med izhodiščnim in doseženim stanjem ter z oceno, ali in v kolikšni meri so politični cilji doseženi.

Novo stanje mora biti seveda boljše, kot je bilo prejšnje, sicer so bodisi politika, njeno izvajanje (torej strategija), normativni del ali pa programi in projekti neustrezni. Strokovna ocena omogoča prilagoditev političnih ciljev, izboljšanje instrumentov izvedbe ali izvedbenih ukrepov.



Slika 14: Cikličnost sistema spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru

Figure 14: Cycle of the system of territorial monitoring and valuation

Takojšnje odkrivanje odstopanj ali ugotavljanje negativnih trendov in sprememb v prostoru ni mogoče. Na stanje v prostoru vpliva preveč povezanih dejavnikov, da bi bilo mogoče uvesti celovito in hkrati stalno razpoložljivo poročilo o stanju v prostoru, saj je temeljni značaj učinkov prostorsko razvojne politike dolgoročnost. Mogoče pa je na posameznih področjih uvesti način za takojšnjo identifikacijo odklonov prek spremljanja posameznih, posebej izbranih kazalcev, ki se vrednotijo tudi znotraj posameznega cikla. Ob tem pa imajo tudi izvedbeni programi, ki se izvajajo znotraj politike in strategije, lastne načine ugotavljanja uspešnosti izvajanja (ocene izvedljivosti, ex-ante, vmesno in ex-post vrednotenje). Ta vrednotenja so namenjena predvsem zagotavljanju učinkovitosti izvajanja programa in njegovih konkretnih učinkov, vendar je šele po izvedenem posameznem programu (in skupaj z drugimi) mogoče celovito ugotoviti njegove dejanske (predvidene, nepredvidene in nepredvidljive) učinke na stanje v prostoru in na razvoj posameznih območij.

Pravo, celovito ugotavljanje stanja (sprememb) v prostoru je mogoče šele v okviru priprave poročila o stanju v prostoru. Z oceno doseženih rezultatov, ki izhajajo iz tega poročila, in na podlagi predlogov, ki se navedejo v poročilu, prostorska razvojna politika prilagodi svoj seznam ciljev in ponovno oblikuje ter formalizira politične, strateške in razvojne dokumente iz svoje pristojnosti in ob tem vpliva tudi na ostale, povezane politike (na primer gospodarsko, okoljsko, infrastrukturno, demografsko, in podobne). Poročilo o stanju v prostoru je zato dokument, ki se pripravlja občasno na primer na štiri leta. Celoten proces pa je ciklični, se stalno ponavlja in ni enkraten, kot je to vrednotenje (evaluacija) posameznih projektov, ki imajo svoj začetek in svoj konec.

Poročilo o stanju v prostoru ima lahko različne sestavine (poglavja), ki so pretežno analitičnega značaja in temeljijo na podatkih in kazalcih. Oblikovanje kazalcev, ki so pomembni za spremljanje stanja v prostoru, je strokovna dejavnost. V svojem začetku izhaja iz političnih in izvedbenih dokumentov. Že pri njihovem oblikovanju je potrebno sodelovanje politike in stroke. Mogoče je razpravljati o tem, ali je vloga stroke v tem, da v naprej identificira neželena stanja, ki jih je treba s prostorsko politiko odpraviti, ali pa le služi za strokovno utemeljitev političnih ciljev (stroka kot vodilni dejavnik pri oblikovanju politike ali pa vključitev stroke le po potrebi, angl. »expert on top/expert on tap«) (Davoudi, 2006)). Vendar pa morajo biti v vsakem primeru kazalci pripravljeni tako, da temeljijo na formalnih, političnih in izvedbenih ciljih, ki morajo biti kvantificirani in morajo omogočati oceno njihovega doseganja.

Tudi če se formalizirani cilji (in s tem kazalci za ugotavljanje njihovega doseganja) s časom ne bi spreminjali (pod predpostavko, da proučevanje kazalcev samih ne izkaže potrebe po njihovem spreminjanju, in da kakovosti sistema kazalcev ne izboljšujemo stalnim strokovnim in metodološkim proučevanjem samih kazalcev), pa se seveda spreminjajo podatki, na podlagi katerih so vrednosti kazalcev izračunane. V tem smislu sistem vrednotenja stanja v prostoru vsekakor in ob vsakem ciklu daje nove rezultate, najmanj v vrednostih kazalcev, če že ne v metodološkem smislu (v preoblikovanju sistema kazalcev samega) ali v političnem (drugačni kazalci zaradi spremembe političnih ciljev).

Kljub temu, da je priprava poročila o stanju v prostoru občasna dejavnost (na primer štiri letna), pa je treba v vsem vmesnem obdobju zagotoviti zbiranje podatkov, ki so temelj za izračunavanje kazalcev. Dejavnosti vodenja podatkov, ki se vključujejo v proces, so torej stalne. Izvajajo jih nosilci posameznih podatkovnih zbirk. Ti so izbrani glede na obstoječe pristojnosti nad podatkovnimi viri, saj se sistem kazalcev v prvi in največji meri prilagaja obstoječim podatkom. Na drugi strani pa se tudi način pridobivanja podatkov in njihovo razpoložljivost prilagaja sistemu spremljanja stanja. Zato uvedba sistema spremljanja in vrednotenja stanja zahteva stalnost pri pridobivanju podatkov, ki jo je najlažje doseči predvsem znotraj obstoječih upravnih (javnih) organizacijskih struktur in z njihovo razumno prilagoditvijo načina pridobivanja in vodenja podatkov, ustrezno zahtevam sistema vrednotenja stanja v prostoru.

Hkrati pa se ob vsem tem spreminja tudi metodologija določanja kazalcev, njihovo število in njihova sestava (zgradba), saj je potrebno zagotoviti tudi stalno preverjanje njihove vsebinske in metodološke ustreznosti in izboljševanje njihove sporočilnosti, tudi če se politični cilji med posameznimi cikli ne spreminjajo. Osnovne dejavnike, prek katerih se preverja ustreznost sistema kazalcev, prikazuje Slika 15. Sistem kazalcev ima zato tudi svoj lastni razvojni cikel, neodvisen od cikla priprave poročila o stanju v prostoru.



Slika 15: Preverjanje koristnosti sistema vzpostavljanja kazalcev (Guide, 2003, str. 140)

Figure 15: Verification of usefulness of the system of indicators (Guide, 2003, p. 140)

Zaradi opisane stalnosti proces zahteva stalno jedrno organizacijsko strukturo in vire za svoje delovanje. Jedrno organizacijsko strukturo predstavlja skupina, ki pripravlja poročilo in se običajno najbolj dejavno aktivira v času ob pripravi poročila.

V vmesnem času deluje podsistem zbiranja podatkov, ki ga izvajajo nosilci podatkovnih virov. Predvsem ta del potrebuje ustrezno koordinacijo, da se zagotavlja ustreznost potrebnih

vrst podatkov za izračunavanje kazalcev in priprave poročila. V tem, podatkovnem delu, so dejavni predvsem nosilci podatkovnih virov na vseh ravneh, ki so določene za pridobivanje (obnavljanje) teh podatkov (država, regija, lokalna skupnost).

Obenem se, kot tretja pomembna sestavina sistema, zahteva tudi stalno delovanje strokovnjakov, ki se ukvarjajo z metodološkimi vprašanji spremljanja stanja, proučevanjem ustreznosti podatkov, kazalcev in s sistemom vrednotenja (kvalitativnega ali kvantitativnega).

Vzpostavljjanje sistema spremljanja in vrednotenja torej zahteva stalnost, tako pri:

- proučevanju metodologije kazalcev in strukture poročila,
- vzpostavljanja kazalcev (postavljanje merljivih ciljev politike, kvantificiranje ciljev, preverjanje razpoložljivih in potrebnih podatkov),
- zagotavljanja podatkov (zunanj viri podatkov in koordiniranje teh virov, vzpostavitev informacijskega sistema za spremljanje stanja).

Spremljanje stanja v prostoru je torej stalna in ne le občasna dejavnost z aktiviranjem skupine pripravljavcev poročila neposredno pred obdobjem, ko je treba poročilo posredovati politiki in javnosti. Vendar je lahko v organizacijskem smislu vprašljivo, ali ista skupina (ali organizacijska enota), ki sodeluje pri pripravi politike in strategije, vodi tudi spremljanje izvajanja te politike.

V povezavi s tem se lahko pojavljata dve vprašanji: prvo je vprašanje zagotavljanja strokovnosti (upravnih) delavcev, ki pripravljajo ali vodijo pripravo poročila, drugo pa je (etično) vprašanje objektivnosti presojevalcev te politike, saj sami ocenjujejo to, kar so si zastavili za cilj. Zato je smiselno ločiti:

- metodološki del (metodologije vrednotenja, določanje kazalcev, izboljševanje sistema),
- politični del (postavljanje ciljev in instrumentov prostorskega razvoja) ter
- operativni del sistema (zagotavljanje podatkov in informacijski sistem kazalcev).

Za sistem spremljanja stanja v prostoru je idealno, če so sistemi organizacijsko ločeni, lahko pa sta zadnja dva združena. Operativni del sistema je tako ali tako razpršen med nosilci podatkovnih virov, vendar pa ti potrebujejo ustrezno koordinacijo. Hkrati tudi metodološki del potrebuje dostop do informacijskega sistema za vodenje kazalcev. Slednji se sicer lahko

vzpostavlja tudi v okviru metodološkega dela, vendar pa je ločenost na vsaj dva temeljna organizacijska nosilca praktično neobhodna. Zagotoviti je namreč treba, da se s strani politike ne postavljajo le merljivi cilji ali celo le tisti merljivi cilji, za katere se že v naprej predvideva, da bodo izpolnjeni.

Dejavnosti vrednotenja stanja v prostoru torej zahtevajo udeležbo in sodelovanje tako uprave kot stroke in znanosti. Strokovno in znanstveno delo je predvsem na področjih

- vzpostavljanja metodologije kazalcev in priprave poročila o stanju v prostoru,
- sodelovanja pri oblikovanju politike,
- analize ciljev in kvantificiranja ciljev politike (skupaj s političnimi strukturami),

odgovornost uprave pa je predvsem v

- pripravi in sprejemanju političnih dokumentov,
- koordiniranju virov podatkov,
- vzpostavitvi informacijskega sistema za spremljanje stanja v prostoru in seveda pri
- vodenju celotnega procesa.

Navzlic ustreznim političnim odločitvam po uvedbi sistema spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru, sposobnostim stroke (in znanosti), da vzpostavi sistem kazalcev in poročanja o stanju v prostoru, pa je bistvena sestavina sistema za spremljanje stanja v prostoru zagotavljanje podatkov. Zaradi večkrat izraženih trditev, da je ovira za uvedbo sistema v Sloveniji prav v podatkovnem delu, velja proučiti, ali potrebni podatki obstajajo, in proučiti njihovo razpoložljivost.

6.2 Dejavniki sistema za spremljanje stanja v prostoru v Sloveniji s poudarkom na podatkih

Za spremljanje in vrednotenje prostorskega razvoja (spremljanje in monitoring) v slovenskem prostoru smo ugotovili, da je:

- na deklarativni in formalni ravni izkazano kot pomembno,
- do razveljavitve zakonodaje imelo zakonsko in v tudi izvedbeno podlago, in da
- se ni pristopilo k njegovi izvedbi.

Bistveni dejavniki, ki lahko vplivajo na vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru, so:

- odločitev politike, da se uvede sistem spremljanja stanja v prostoru in s tem tudi sprejme dejstvo, da se uresničevanje njenih deklariranih ciljev spremlja, s čemer se izpostavi odgovornosti;
- sposobnost stroke, da proučuje metodološka in vsebinska vprašanja sistema kazalcev in poročanja o stanju v prostoru;
- zagotavljanje potrebnih vhodnih podatkov za delovanje sistema ter informacijski sistem za pridobivanje podatkov in izračunavanje kazalcev.

6.2.1 Pripravljenost politike za uvedbo sistema za spremljanje stanja v prostoru

V poglavju o zakonodaji smo ugotovili, da politični in strateški dokumenti na najvišji ravni (Državni zbor, Vlada) narekujejo uvedbo sistema za spremljanje stanja v prostoru. Ob tem so s strani izvrševalcev teh odločitev, Ministrstva za okolje in prostor, v preteklosti izvedene tudi nekatere ustrezne dejavnosti za uvedbo sistema kazalcev. Trditev lahko podpremo z zaključnim poročilom z naslovom Uredba o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimum enotnih kazalcev, ki je izdelana v letu 2003 s strani Geografskega inštituta Antona Melika (odgovorni nosilec dr. M. Ravbar), delom Metodologija priprave poročila o stanju na področju urejanja prostora na državni ravni (Černe, 2004) ter s prvim, ničelnim poročilom o stanju v prostoru (Černe in Kušar, 2005).

Lahko sicer proučujemo, ali so vse temeljne metodološke in vsebinske sestavine ustrezne (predlog kazalcev, struktura poročila, nosilci priprave poročila). Vendar bi bilo prej pričakovati dejavnosti v smeri izboljšanja stanja obeh metodoloških gradiv na podlagi nadaljnjega strokovnega proučevanja predloga sistema kazalcev ter z vzpostavitvijo metodoloških listov, upoštevanje predloga stroke o prilagoditvi vsebine poročila in preučitev vprašanj o nosilcih poročanja (država, regije, lokalne skupnosti) kot opustitev uvedbe sistema, ki je razvidna iz zakonodaje.

V organizacijskem smislu je priprava poročila o stanju v prostoru v Sloveniji pristojnost Ministrstva za okolje in prostor. To je dejstvo, ki izhaja iz sprejetih političnih dokumentov na najvišji ravni (Vlada, Državni zbor). Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) v okviru sedanje

organiziranosti združuje tudi področje prostorskega načrtovanja oziroma urejanja prostora, organizacijska enota MOP, pristojna za to področje, pa je Direktorat za prostor. Ta je med ostalim zadolžen tudi za »spremljanje, analizo in vrednotenje politike s področja urejanja prostora, graditve in stanovanj ter predlaganje potrebnih sprememb oziroma ukrepov« (Naloge direktorata..., 2007). Pristojnost za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru, je torej podeljena, nosilec je MOP, po organigramu MOP in opisu nalog pa je neposredni nosilec Direktorat za prostor.

Iz preteklega delovanja Direktorata za prostor (in njegovih predhodnikov kot notranjih organizacijskih enot MOP) je mogoče povzeti, da je vzpodbudil več razvojnih ali raziskovalnih nalog, ki so bile pripravljene s ciljem izpolnitve navedene naloge. Stroka je ustrezno sodelovala pri pripravi formalnih (političnih) dokumentov, izvedenih pa je bilo tudi več metodoloških raziskovalnih nalog na tem področju. Pripravljeno je bilo tudi začetno sporočilo o stanju v prostoru. Ugotovimo lahko tudi, da se v okviru MOP ustrezno spremlja in sodeluje v mednarodnih dejavnostih. Tudi v programu ESPON je MOP sodeloval in prispeval potrebne podatke (glej v dokumentaciji programa ESPON).

Nasprotno od pričakovanj, formalno pravnih zavez in ustreznih začetnih korakov, je v letu 2007 prišlo do razveljavitve zakonskih določb, ki narekujejo vzpostavitev poročanja o stanju v prostoru. Kljub temu, da so bila omenjena določila razveljavljena, je vendarle mogoče pričakovati ponovno oživljanje dejavnosti na tem področju. Na to nas napeljuje določba v osnutku uredbe o PIS. Tam je navedeno, da se slednji uvaja tudi zaradi spremljanja stanja v prostoru (osnutek Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu, 2007). Ob tem tudi politični in strateški dokumenti, v katerih se navaja zahteva po vzpostavitvi sistema spremljanja in poročanja o stanju v prostoru, ostajajo v veljavi.

Na podlagi obojega lahko zaključimo, da je prenehanje dejavnosti na tem področju vendarle začasnega značaja, in da se bodo te nadaljevale v predvideni smeri, torej v smeri vzpostavljanja sistema za spremljanje stanja v prostoru. Zaključimo lahko, da razlog, zakaj v Sloveniji sistema za spremljanje stanja v prostoru še nimamo, ni v odločitvi politike, da ga ne uvede. Razloge za to, da sistem ni bil uveden, kot je bilo deklarirano, je potemtakem treba iskati v drugih smereh, v sposobnosti stroke ali na strani podatkov ali informacijskega sistema.

6.2.2 Stroka in metodologija pri spremljanju in vrednotenju stanja v prostoru

Na tem mestu je treba na samem začetku omeniti zbirko raziskav s področja prostorskega načrtovanja z imenom Prostor Slovenije 2020. To je zbirka raziskovalnih del in strokovnih podlag, ki so nastale zaradi priprave prostorskega plana Slovenije na pobudo MOP, predvsem v letih 2003 in 2004. V okviru teh raziskav je proučeno področje določitve ciljev prostorskega razvoja, izdelana analiza stanja in trendov v prostoru ter ocena možnosti prostorskega razvoja. Pri pripravi strokovnih podlag so sodelovale raziskovalne ustanove in priznani strokovnjaki z različnih področij. Z organiziranjem tematskih sestankov, delavnic in okroglih miz so primerjali različne strokovne poglede na obravnavano problematiko.

Zbirka Prostor Slovenije 2020 zajema pregled možnosti prostorskega razvoja Slovenije, sodobnih teoretičnih spoznanj z različnih strokovnih področij, ki posredno ali neposredno vplivajo na prostor. Ob tem je posebej na področju metodologije vrednotenja prostorskega razvoja in sistema vzpostavljanja kazalcev izdelanih več domačih strokovnih nalog (na primer avtorjev Ravbar, Černe, Nared in drugi). Na razpolago je tudi vrsta tujih primerov o načinih vzpostavljanja sistema kazalcev tako s področja prostorskega razvoja (ESPON, UrbanAudit, OZN - Indicators for Sustainable Development iz leta 2001, OZN - Habitat, Urban Indicators) kot iz drugih področij (na primer iz področja okolja: EIONET, Radej B., Environmental Sustainability Index, WEF). Domači strokovnjaki izkazujejo poznavanje problematike in sposobnost stroke v Sloveniji za proučevanje metodologije vzpostavljanja kazalcev.

Pri vzpostavljanju sistema za spremljanje stanja v prostoru je torej predvsem pomembno, da se izhaja iz splošnih in političnih ciljev na področju razvoja Slovenije in posebnih ciljev, predvsem na področjih regionalnega razvoja in prostorskega razvoja. Njihovo podrobno poznavanje in analiza je temelj in začetek vzpostavljanja sistema kazalcev. Če sledimo tako vzorcu programa ESPON kot predlogom domačih strokovnjakov (na primer raziskovalna naloga Ravbar, 2003), je treba analizi dejavnikov prostorskega razvoja upoštevati tudi vrsto nacionalnih programov, ki imajo svoj učinek na prostor. To so na primer nacionalni program izgradnje avtocest, železniške infrastrukture, stanovanjski program in podobni. Za proučevanje takega sistema dokumentov je potrebna analitična sposobnost, terminološka jasnost, po opravljeni analizi pa je predvsem pomembno usklajevanje o ciljih prostorskega in regionalnega razvoja med nosilci posameznih politik, strategij in nacionalnih programov. S

strani stroke so bili podani predlogi, da se opravi tudi analiza in usklajevanje drugih, sektorskih dokumentov s Strategijo prostorskega razvoja in Strategijo regionalnega razvoja.

Če sledimo primeru programa ESPON, je bil ta v vsebinskem smislu razdeljen na splošne in na tematske (vsebinske) projekte. Program ESPON je primer, kako k takim dejavnostim pristopiti in kako jih organizirati. Glede na že izvedene primere, analize in strokovna dela lahko ocenimo, da sposobnost in interes strok na področju prostorskega razvoja (geografija na področju regionalnega razvoja, ekonomija na področju regionalne ekonomike, prostorsko načrtovanje pri vzpostavitvi sistema prostorskih aktov, arhitektura na področju urbanizma, geodezija na področju zagotavljanja in obvladovanja prostorskih podatkov, krajinska arhitektura pri načrtovanju krajine, ...) obstaja, in da so te stroke sposobne proučevati posamezna vprašanja in prispevati k graditvi takega sistema.

V tako zahtevnem procesu pa je pomembna predvsem sposobnost vodenja in ciljnega usmerjanja tega procesa najprej v smer vzpostavitve operativnih kazalcev, po tem pa v njegovo uresničitev (pridobivanje in obdelava podatkov ter njihova analiza) (na primeru programa ESPON) v sistem temeljnih (usmerjevalnih) kazalcev in seznam zelenih kazalcev.

V Sloveniji je prvi (bolje izhodiščni) predlog kazalcev za spremljanje stanja v prostoru že pripravljen. A že v samem izhodišču predhodne raziskovalne naloge, v kateri so se ukvarjali s tem vprašanjem, je opozorjeno, da seznam kazalcev ni preverjen in usklajen s posameznimi sektorskimi in nacionalnimi programi (Ravbar 2003). Vendar pa predlog kazalcev kljub temu predstavlja začetni seznam, ki bi ga bilo mogoče in treba izboljšati in ustrezno uskladiti ter seveda kvantificirati. Proučiti bi ga bilo treba tudi z vidika razpoložljivosti (ne le obstoja) podatkov in seznam strukturirati v temeljne in druge kazalce.

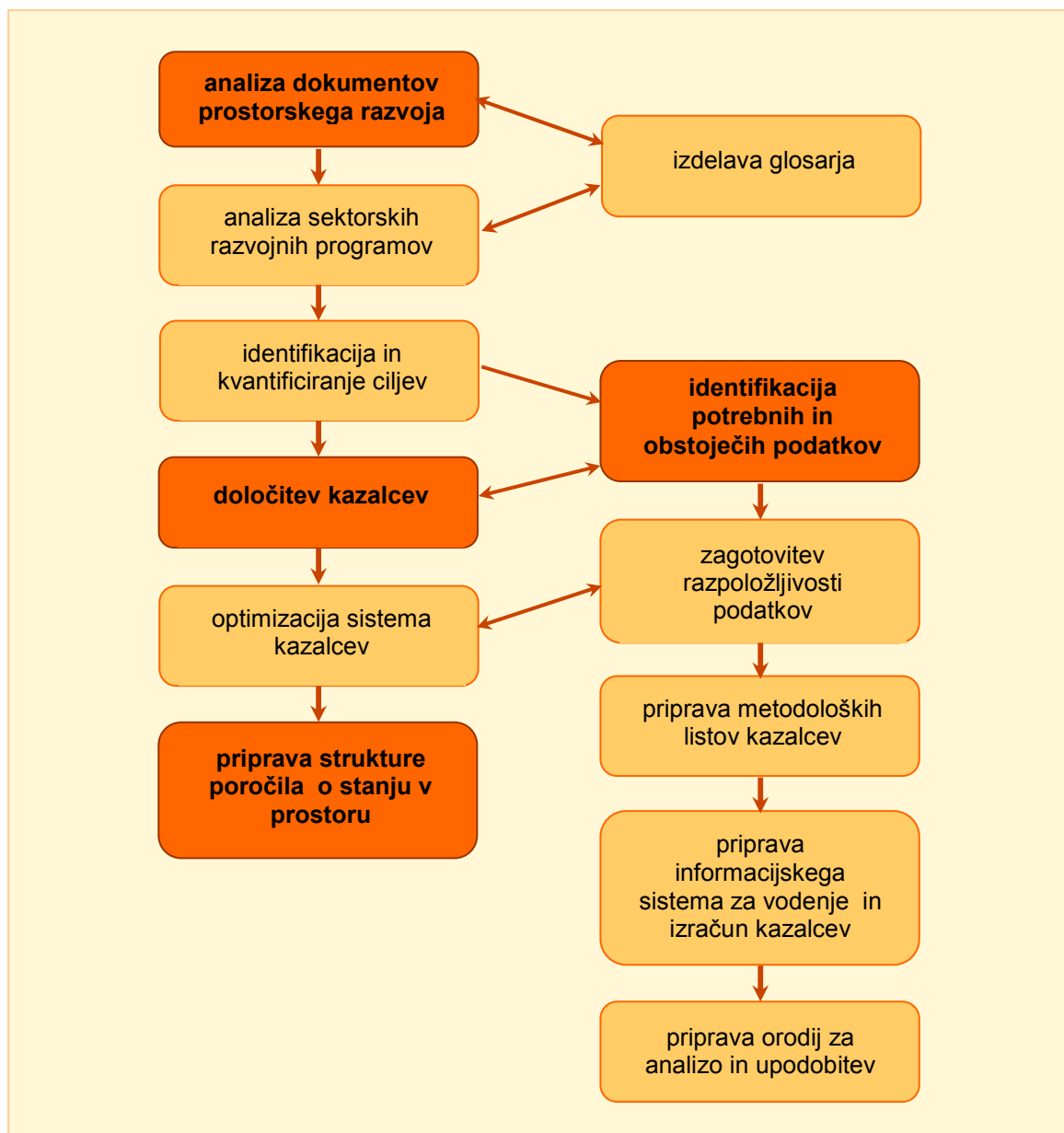
Obenem so vzpostavljena tudi metodološka izhodišča za izdelavo poročila o stanju v prostoru in določena izhodiščna struktura in vsebina poročila o stanju v prostoru, celo zakonsko določena. Po začetni določitvi je ta struktura ponovno proučena s strani stroke in podani predlogi za prenovo in izboljšanje poročila (Černe, 2004). Te predloge je treba proučiti in ugotovljene pomanjkljivosti odpraviti.

Lahko ugotovimo, da so bile nekatere dejavnosti usmerjene tudi v pripravo glosarja pojmov s področja prostora. Praksa na področju prostorskega načrtovanja in tudi strokovna gradiva (na

primer Ravbar, 2007) opozarjajo na terminološke težave na področju urejanja prostora, zato je pomembna razjasnitev pojmov in njihova definicija. To ni zanemarljivo področje, predvsem zaradi interdisciplinarnosti proučevanega področja, udeležbe več strok in posameznikov ter javnosti, ki morajo vsi enako razumeti iste pojme. Temu je treba posvetiti ustrezno pozornost. V nadaljevanju pa je treba, po izboru kazalcev, metodološke projekte usmeriti predvsem v proučevanje sporočilnosti kazalcev, njihovo optimizacijo ter v pripravo metodoloških listov.

Od cele vrste potrebnih dejavnosti, korakov (prikazani so na Sliki 16), ki jih je treba izvesti v procesu vzpostavitve sistema opazovanja in vrednotenja stanja v prostoru, jih je bilo v Sloveniji izvedenih le nekaj (na Sliki 16 so prikazane poudarjeno). Vendar pa tudi odločitve za sistematično izvedbo teh procesov (ali formalnih projektov) na strani nosilca področja zaenkrat ni. Prav odsotnost operativne odločitve in na njeni podlagi priprave izvedbenega programa je eden od vzrokov, da se je sistem spremljanja in poročanja o prostoru zaustavil na metodoloških izhodiščih in na ravni prvega (okvirnega) pregleda možnih kazalcev. Do priprave programa vzpostavitve sistema kazalcev, priprave poročila o stanju na področju prostora in do zadolžitev ter izvedbe v organizacijskem in informacijskem smislu ni prišlo. Tu seveda ne gre za odgovornost strokovnjakov ali znanosti, saj stroka sama ne more nadomestiti ali prevzeti pobude za ureditev tega področja, torej koordinacije in izvedbe sistema (vendarle pa lahko predlaga načine njegove uresničitve).

V povezavi s strokovnim področjem je torej izkazana predvsem odsotnost koordinativne vloge uprave pri usmerjanju raziskav in projektov, pri podeljevanju nalog, torej odsotnost vodenja celotnega procesa. Zato je smiselno na tujih primerih predvsem proučiti organizacijske pristope in operativne možnosti za vzpostavljanje takega sistema. Na primeru programa ESPON lahko ugotovimo, da je koordinacija in vodenje celotnega procesa ter usklajevanje vrste udeležencev, ki v teh procesih sodelujejo, izredno zahtevna naloga. Mogoče pa je k temu pristopiti in izdelati program njegove vzpostavitve.



Slika 16: Temeljni koraki priprave sistema kazalcev

Figure 16: Fundamental steps of the process of preparation of the system of indicators

6.2.3 Podatki in informacijski sistem za podporo spremljanja stanja v prostoru

Operativna vzpostavitev sistema spremljanja stanja v prostoru ob metodoloških izhodiščih in določitvi sistema kazalcev zahteva tudi vzpostavitev sistema za zagotavljanje in obdelavo podatkov za operativno pripravo kazalcev.

Večkrat smo priča navedbam, da je spremljanje stanja v prostoru v Sloveniji oteženo, ker potrebni podatki bodisi ne obstajajo ali pa so nedostopni. Predvsem se to nanaša na področje nepremičnin (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2002, str.106; Strategija razvoja Slovenije, 2004, stran 90; strokovna gradiva za pripravo strategije, področje regionalni in prostorski razvoj, str. 9; Poročilo o razvoju 2006, str. 53; Strategija in politika prostorskega razvoja...).

Pri uvajanju sistema spremljanja stanja v prostoru je treba po tem, ko se oblikuje sistem kazalcev in metodološki listi, vzpostaviti

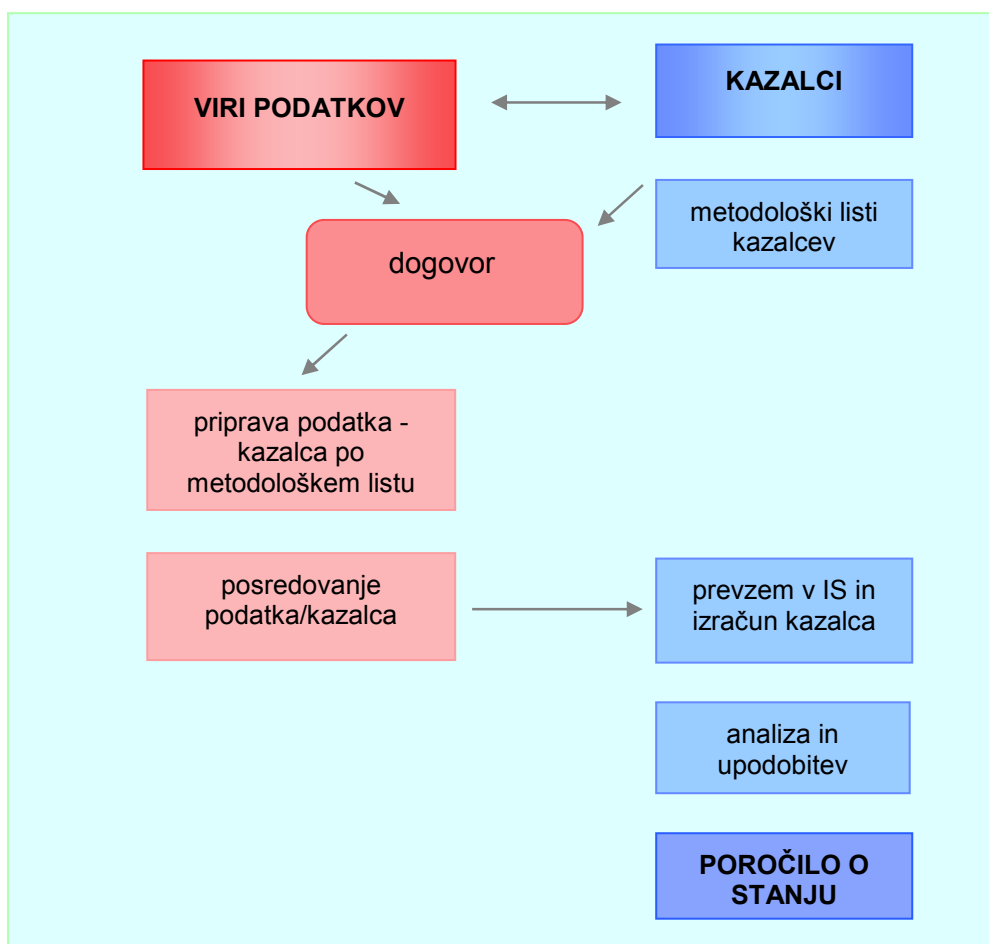
- način zagotavljanja potrebnih podatkov od virov podatkov (ki so določeni v metodoloških listih kazalcev) ter
- operativni informacijski sistem za zbiranje in izračunavanje kazalcev (ustrezno metodologiji v metodoloških listih kazalcev).

Z ugotavljanjem virov podatkov za edini do sedaj (normativno) določeni sistem za spremljanje stanja v prostoru se bomo ukvarjali v nadaljevanju. Na tem mestu pa pojasnimo vprašanje vzpostavitve informacijskega sistema za zbiranje podatkov. Shematično so koraki med podatki, kazalci in poročilom o stanju v prostoru prikazani na Sliki 17.

Informacijski sistem (IS) za vodenje sistema kazalcev zajema informacije o virih podatkov, orodja za pripravo podatkov, podatke o kazalcih (metapodatke), bazo podatkov s kazalci in računalniška orodja za njihovo obdelavo in vizualizacijo. Pri njegovem vzpostavljanju nikakor ne sme prevladati težnja po enostavnem prepisu vseh potrebnih podatkov od znanih nosilcev (virov) teh podatkov v neko na novo vzpostavljeno računalniško okolje. To bi pomenilo neracionalno podvajanje vodenja velikih zbirk podatkov, neusklajenost podvojenih zbirk z izvornimi in nesmotrne potrebe po računalniških zmogljivostih in računalniških orodjih za vodenje podatkov.

Vzpostaviti je treba predvsem načela sodelovanja med udeleženci sistema. Doseči je treba dogovore o vsaj delni pripravi obstoječih podatkov s strani virov podatkov v skladu z metodološkimi listi. Temu sledi le prenos nujnih, že pripravljenih podatkov (od katerih so nekateri lahko že kazalci), in ne podvojitev celotnih evidenc ali zbirk v novi IS. Sledi dokončna priprava kazalcev v okviru novega IS in njihov prenos v bazo podatkov o kazalcih.

Pri tem je treba zagotoviti predvsem analitične sposobnosti (sposobnosti za obdelavo podatkov prek statističnih in drugih metod), upodobitev rezultatov, predvsem pa interpretacijo rezultatov. Na strani nosilca IS za vodenje sistema kazalcev je treba zagotoviti predvsem ta znanja, manj pa tista o vzpostavitvi in vodenju IS. Ta pri virih podatkov tako ali tako obstajajo, poleg tega pa je mogoče ta znanja zagotoviti prek zunanjih (pogodbenih) partnerjev, ki so specializirani na področju vzpostavljanja IS.



Slika 17: Shema korakov med podatki in poročilom o stanju v prostoru

Figure 17: Scheme of steps between data and spatial monitoring report

Priča smo vsaj trem poskusom, da bi MOP vzpostavil IS na področju prostora, ki bi lahko pomenili tudi korak k vzpostavitvi sistema kazalcev.

Prvi je projekt vzpostavljanja geoinformacijske infrastrukture (projekt ONIX, 1996-2001), ki se je izvajal v MOP (Geoinformacijski center), ki je bil sofinanciran s strani Mednarodne banke za obnovo in razvoj. Projekt je bil namenjen predvsem identifikaciji obstoječih prostorskih podatkov in pripravi metapodatkov zanje z namenom povečanja njihove razpoložljivosti. V okviru projekta je bila poleg vsebinskih vprašanj in identifikacije nosilcev (virov) prostorskih podatkov velika pozornost posvečena predvsem metapodatkom in povečanju razpoložljivosti podatkov. Dobra stran projekta je bila nesporno:

- namera po olajšanju dostopa do podatkov (prek metapodatkovnega sistema in geoinformacijskega portala) in
- regijska naravnost (vzpostavitev in povezovanje regijskih podatkovnih centrov), z namenom podpore regijskim razvojnim programom s poudarkom na področju prostorskega razvoja in projektom na ravni lokalne skupnosti.
- Slaba stran pa je bila preveč izražena težnja po trženju podatkov drugih upravljavcev, kar je le-te odvrčalo od sodelovanja.

Projekt je pri identifikaciji virov podatkov izhajal iz praktično usmerjenih projektov na ravni lokalnih skupnosti (mestnih občin Ljubljana, Koper in Maribor) na posameznih vsebinskih področjih. V okviru projekta je bil vzpostavljen tudi glosar izrazov na področju geoinformatike, katalog prostorskih podatkov, pa tudi računalniško podprt in javno dostopen metapodatkovni sistem z več kot 400 metapodatkovnimi opisi prostorskih podatkovnih zbirk.

Drugi projekt informacijskega značaja na področju prostorskih podatkov v MOP je poskus vzpostavitve sistema zbirk prostorskih podatkov iz leta 2003. Šlo je za namero MOP, da vzpostavi podatkovno podporo za spremljanje stanja na področju urejanja prostora na podlagi določb ZUreP-1. Informacijski sistem naj bi tvorile medsebojno primerljive in povezane zbirke prostorskih podatkov, usklajene s statističnimi zbirkami podatkov. Zagotavljal naj bi tudi povezljivost podatkov prek skupnih identifikatorjev in računalniški dostop do podatkov.

Projekt je do neke mere izhajal iz prej omenjenega projekta ONIX in je pomenil njegovo konkretizacijo predvsem v delu vzpostavitve treh novih podatkovnih zbirk s področja urejanja prostora. Te so zbirka podatkov o upravnih aktih (predvsem o gradbenih dovoljenjih), zbirka

pravnih režimov (podatki iz prostorskih planov lokalnih skupnosti) in zbirka podatkov o dejanski rabi prostora (predvsem podatki iz zemljiškega katastra in podatki o gospodarski javni infrastrukturi) (Petek, 2004). V okviru projekta so se te zbirke tudi začele vzpostavljati. Poleg tega je bilo načrtovano tudi povezovanje z obstoječimi geodetskimi zbirkami podatkov o nepremičninah in topografskih značilnostih prostora. Projekt ni bil zaključen, in je podobno kot prvi omenjeni, zamrl. Njegov pomemben rezultat pa je vendarle začetek sistematičnega vzpostavljanja zbirke podatkov zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture.

Trenutno zadnji deklarirani sistemski projekt na tem področju je vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema (PIS). PIS je določen z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Namen PIS je predvsem zagotoviti podporo lokalnim skupnostim pri opravljanju nalog na področju urejanja prostora ter podatkovna podpora za spremljanja stanja v prostoru (Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007, člen 85) in predlog Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu (spletne strani MOP, maj 2007).

PIS seveda še ni vzpostavljen (Uredba o prostorskem informacijskem sistemu je v fazi usklajevanja, pa tudi, ko bo sprejeta, bo to pomenilo šele začetek vzpostavljanja PIS). PIS naj bi vseboval podatke o dejanskem stanju v prostoru na osnovi evidentiranja nepremičnin (vključno s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture), podatke o pravnem stanju v prostoru na osnovi prostorskih aktov (vključno z namensko rabo prostora), podatke o drugih pravnih režimih, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, podatke o vplivih in omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave, podatke iz upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje, ter druge podatke, potrebne za pripravo, sprejem in spremljanje prostorskih aktov.

Skupna značilnost vseh treh projektov je torej težnja po identifikaciji in zagotovitvi večje razpoložljivosti podatkov. To se ugotavlja tudi kot glavna težava pri vzpostavljanju sistema kazalcev in poročanja o stanju v prostoru. Kot je v tem delu navedeno, se še posebej poudarja problematika obstoja ali razpoložljivosti podatkov o nepremičninah in o fizičnih značilnostih prostora, kar posebej obravnavamo v zadnjem poglavju.

6.2.4 Zahteve direktive EU INSPIRE - 2007

V povezavi z razpoložljivostjo podatkov, tudi za potrebe vzpostavljanja sistema kazalcev, je treba izpostaviti direktivo EU o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropi (Infrastructure for Spatial Information in Europe - INSPIRE). Direktiva je sestavni del slovenskega pravnega reda in je torej obvezujoča. Namenjena je predvsem omogočanju izpolnjevanja zahtev in ciljev EU na področju varstva okolja, je pa v njej poudarjen namen izpolnjevanja tudi drugih politik EU in držav članic, predvsem tistih, ki jih izvajajo organi javne uprave v državah članicah EU (INSPIRE, 2007). Med te politike lahko štejemo tudi spremljanje stanja v prostoru.

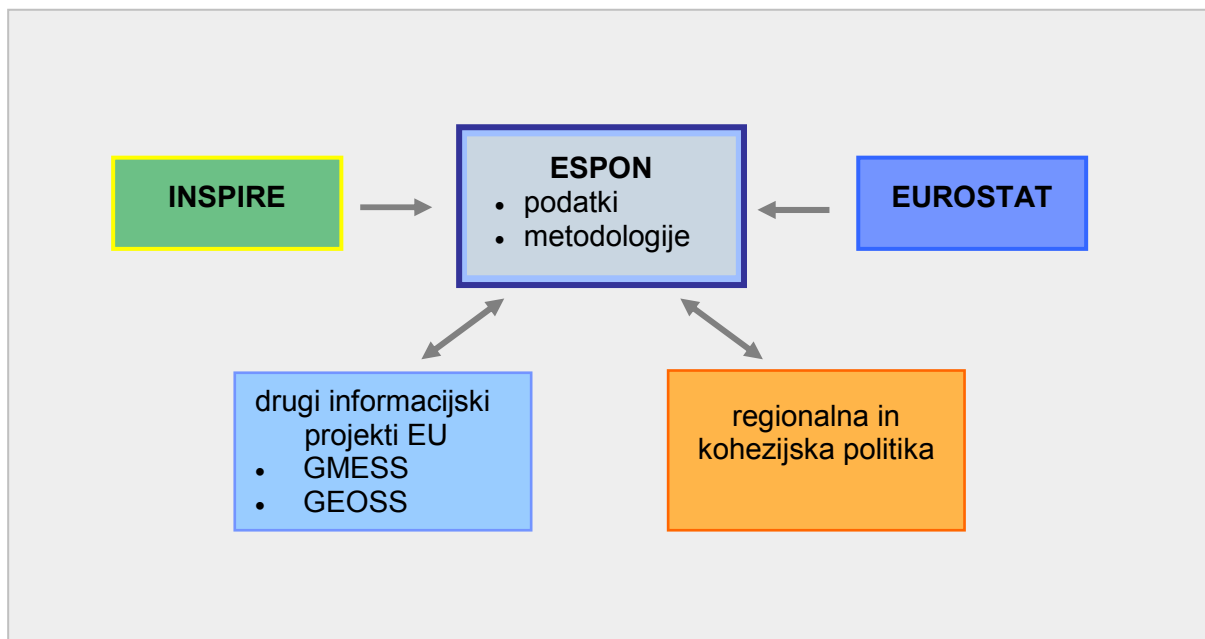
Izpolnjevanje določil direktive INSPIRE je zato pomemben gradnik pri vzpostavljanju sistema zagotavljanja podatkov za oblikovanje in uporabo sistema kazalcev za spremljanje stanja v prostoru, zato zasluži omembo in obravnavo. Nenazadnje tudi dokumenti, ki obravnavajo problematiko pomanjkanja ali nedostopnosti podatkov, in ki izhajajo iz programa ESPON, kot pomemben gradnik sistema navajajo tudi povezavo z določbami direktive INSPIRE. V dokumentih, v katerih se obravnava program ESPON, se ta povezava izrecno navaja (Study on territorial cohesion, 2006).

V direktivi INSPIRE je posebej poudarjena problematika iskanja in povezovanja prostorskih podatkov, s katerimi upravljajo organi javne uprave v posameznih državah članicah. To je celo osrednji del direktive. Poudarjena so tudi vprašanja izvajanja omrežnih (spletnih) storitev iskanja, vpogledovanja in prenosa prostorskih podatkov v IS uporabnikov in tudi zahteva po brezplačnosti nekaterih (minimuma) v direktivi navedenih informacijskih storitev.

V direktivi je poudarjeno, da posamezne države članice vzpostavljajo svoje lastne infrastrukture za prostorske podatke v skladu z določili direktive, na teh sistemih pa naj bi temeljila infrastruktura INSPIRE. Posamezne podatkovne infrastrukture morajo biti namreč združljive načeli in z izvedbenimi pravili, ki se vzpostavljajo na podlagi določil te direktive. Določila direktive INSPIRE morajo biti prenesena v nacionalno pravo do maja 2009 (INSPIRE, 2007, člen 24).

Pomen direktive INSPIRE za sistem vzpostavitve kazalcev za spremljanje in vrednotenje stanja v slovenskem prostoru je v tem, da je njeno uresničevanje tesno povezano s programom

ESPON (če si privoščimo analogijo med evropsko ravni in Slovenijo) oziroma z zagotavljanjem podatkov za sistem kazalcev. Uresničevanje direktive INSPIRE pomeni vzpostavljanje pomembnega vira podatkov, ki se jih za potrebe programa ESPON (torej opazovanja prostora) ne pridobiva iz nacionalnih statistik (oziroma EUROSTAT na ravni EU). Povezava med obema je prikazana na Sliki 18.



Slika 18: Vloga INSPIRE v podatkovnem sistemu ESPON (Study on..., 2006, str. 72)

Figure 18: Role of INSPIRE in ESPON data system (Study on..., 2006, p. 72)

V povezavi s problematiko identifikacije in zagotavljanja prostorskih podatkov za potrebe sistema spremljanja stanja v prostoru je treba povzeti področja (teme, vrste) prostorskih podatkov, do katerih predvideva direktiva INSPIRE dostop iz celega evropskega prostora, torej tudi iz Republike Slovenije, ter izdelavo osnovnih informacijskih storitev (servisov), predvsem iskanja oziroma identifikacije podatkovnih zbirk na področju prostora.

Po direktivi INSPIRE se predvideva predvsem:

- zagotovitev javno in široko dostopnega geoportala²⁸, v katerega se povezujejo tudi geoportali posameznih držav,

²⁸ Geoportal INSPIRE je spletna ali enakovredna različica, ki omogoča dostop do podatkov in storitev, opisanih v direktivi.

- vzpostavitev metapodatkovnega sistema v skladu z izvedbenimi pravili, ki bodo pripravljena do 15.5.2008,
- zagotovitev osnovnih storitev iskanja, pregledovanja, prenosa in preoblikovanja podatkov ali dostop do teh storitev v okviru geoportala,
- vzpostavitev zbirk podatkov, ki so določene v prilogah 1, 2 in 3 direktive ter
- prilagoditev obstoječih podatkovnih zbirk skladno izvedbenim pravilom.

Iz navedenega nedvomno izhaja, da je tudi uresničitev direktive INSPIRE eden od pomembnih gradnikov sistema kazalcev za spremljanje stanja v prostoru.

Konkretna vrsta podatkov, ki so določene v direktivi INSPIRE kot sestavni del podatkovne infrastrukture na ravni Evrope in na katere se nanašajo tudi določila in roki za izvedbo v posameznih državah članicah EU, so obravnavane v nadaljevanju gradiva. Tam so tudi povzete osnovne informacijske omrežne (spletne) storitve, ki jih morajo uresničiti države članice za zagotovitev dostopnosti do teh podatkov.

7 PODATKI GEODETSKE UPRAVE ZA SISTEM SPREMLJANJA STANJA V PROSTORU

Zahteve po zagotavljanju dostopa do podatkov za vzpostavitev sistema vodenja kazalcev za spremljanje stanja v prostoru se v veliki meri nanašajo na Geodetsko upravo Republike Slovenije (GU). To je že na prvi pogled pričakovano, saj GU vodi podatke o fizičnih značilnostih prostora, torej nepremičninske evidence in podatke o topografskih značilnostih slovenskega ozemlja. Kot je bilo prikazano v prejšnjih poglavjih, se v dokumentih, ki obravnavajo stanje v prostoru in razvojna vprašanja prostora, večkrat navaja pomen geodetskih podatkov. Hkrati pa se je tudi v doslej edinem formalnem dokumentu, ki je določal kazalce za spremljanje stanja v prostoru (Uredba), pri posameznih kazalcih velikokrat navajalo GU kot nosilca podatkov. Tudi iz direktive INSPIRE, ki v svojih prilogah podaja sezname vrst podatkov, ki so predmet direktive, je razvidno, da je GU pomemben vir podatkov za spremljanje prostorskih stanj. Na podlagi teh dveh gradiv bomo utemeljili pomen GU kot nosilca podatkov in proučili njihovo razpoložljivost. Na podlagi poročila o izdajanju geodetskih podatkov za leto 2006, ki ga je izdala GU, bomo poskušali dokazati, da trditev o nedostopnosti geodetskih podatkov ni utemeljena. Dokazali bomo, da GU za podatke, za katere je pristojna, zagotavlja dostop in jih izdaja, v največji meri prav javnemu sektorju, ki je nosilec sistema za spremljanje stanj v prostoru.

S kakovostjo teh podatkov se v okviru dela ne bomo ukvarjali in sicer iz dveh razlogov. Prvi je, da z vidika spremljanja stanj v prostoru ne obstajajo izhodišča in merila, po katerih bi lahko preverjali in vrednotili njihovo kakovost, drugi pa ta, da presoja kakovosti geodetskih podatkov presega obseg tega dela in zahteva posebno proučevanje.

7.1 Podatki GU po direktivi INSPIRE

V direktivi INSPIRE so vrste prostorskih podatkov, ki so predmet direktive, razvrščene v tri skupine. V Preglednici 3 je podan pregled teh vrst podatkov, hkrati pa je ob nekaterih vrstah podatkov za namen dela dodan še upravljavec teh podatkov, v kolikor je to GU. Ostalih upravljavcev nismo ugotavljali, saj to za namen dela ni pomembno.

Preglednica 3: Vrste prostorskih podatkov v prilogah direktive INSPIRE

Table 3: Spatial data themes in the annexes of the directive INSPIRE

Teme podatkov po INSPIRE	
Skupina 1	Upravljaivec
referenčni koordinatni sistemi	GU
geografska koordinatna mreža	GU
zemljepisna imena	GU
administrativne enote ²⁹	GU
naslovi	GU
katastrske parcele	GU
prometna omrežja	GU
hidrografija	MOP/ARSO/GU
zavarovana območja	
Skupina 2	
digitalni model višin	GU
pokrovnost tal	GU (CORINE Land Cover)
ortofoto	GU
geologija	
Skupina 3	
statistični okoliši	GU
stavbe	GU
tla	
namenska raba tal	
zdravje in varnost prebivalstva	
komunalne javne storitve	
naprave za monitoring okolja	
proizvodni in industrijski objekti in naprave	
objekti in naprave za kmetijstvo in ribogojstvo	
porazdelitev prebivalstva - demografski podatki	
območja upravljanja/regulirana območja in poročevalske enote	
območja nevarnosti in naravnih nesreč	
ozračje	

»se nadaljuje ...«

²⁹ Uradni prevod je sicer »Upravne enote«, v originalu pa »Administrative units«. Razumeti je, da gre za enote upravljanja, torej tudi za lokalne skupnosti, in ne za Upravne enote, kot so mišljene v ožjem smislu v RS.

»... nadaljevanje«

meteorološke značilnosti	
oceanografske značilnosti	
morske regije	
habitati in biotopi	
porazdelitev vrst	
energetski viri	
mineralni viri	

Seznam vrst podatkov (ali tematskih področij), na katerih se vodijo prostorski podatki, ki so pomembni za uresničitev direktive INSPIRE, pokaže, da je za 8 od 9 vrst podatkov iz skupine 1 upravljavec GU, za 3 od 5 tematik iz skupine 2 prav tako, ter za vsaj 3 ključne iz skupine 3.

Na podlagi tega lahko ugotovimo, da je uresničitev direktive INSPIRE pomembno odvisna od tega, kako bo prav GU izpolnila zahteve direktive INSPIRE, saj je upravljavec največjega števila zbirk prostorskih podatkov po tej direktivi.

Po direktivi INSPIRE je za vrste podatkov, navedene v Preglednici 3, s katerimi upravljajo organi javne uprave na različnih upravnih ravneh (torej tudi GU), treba zagotoviti:

- enoten način dokumentiranja obstoječih podatkov in računalniška orodja, ki omogočajo storitve, prek katerih se zagotovi dostopnost te dokumentacije (gre za standardizirane opise podatkov - metapodatke in za dostopnost teh opisov prek spleta);
- zagotovitev poenotenega načina dostopa do podatkov, ki omogoča tudi enostavne načine za vizualizacijo prostorskih podatkov na navedenih tematskih področjih;
- vzpostavitev skupnih podatkovnih modelov za objekte, o katerih se vodijo podatki v prostorskih podatkovnih zbirkah;
- storitve, ki omogočajo integracijo in medopravilnost zbirk prostorskih podatkov.

Informacijsko podprte storitve, ki jih je treba zagotoviti in morajo biti dostopne prek geoportala INSPIRE, povezane s temi podatki, so vsaj storitve:

- iskanja podatkov, kjer je potrebno zagotoviti iskanje po določenih iskalnih kriterijih, kot so ključne besede, kakovost in veljavnost zbirk podatkov, skladnost z izvedbenimi pravili, geografska lokacija, pogoji za dostop, vir podatkov (javni organ),
- pregledovanja podatkov (prikaz, povečava/pomanjšava, prekritje in podobno),

- prenosa podatkov,
- preoblikovanja podatkov in
- dostopa do drugih storitev.

Posebej je v direktivi navedeno, da morajo biti storitve iz prve in druge alineje uporabnikom na razpolago brezplačno, oziroma se za storitve iz druge alineje lahko uporabnikom zaračunava pristojbina, če se ta pristojbina uporabi za namene izvajanja direktive, ostale storitve, z izjemo storitev preoblikovanja podatkov, pa se smejo zaračunavati.

O vsaki podatkovni zbirki morajo biti na razpolago tudi informacije vsaj o:

- skladnosti z izvedbenimi pravili,
- pogojih za dostop,
- kakovosti in veljavnosti,
- javnih organih, pristojnih za zbirko,
- omejitvah za dostop do podatkov.

Roki, v katerih je treba zagotoviti storitve po direktivi INSPIRE za vrste podatkov, določene v direktivi, so naslednji (na tem mestu je podano le leto):

- vzpostavitev metapodatkov:
 - najkasneje do 2010 za podatke v skupini 1 in skupini 2,
 - najkasneje do 2013 za podatke v skupini 3,
- izvedbena pravila za medopravilnost (povezovanje, skupni identifikatorji zbirk podatkov in podobno):
 - najkasneje do 2009 za podatke v skupini 1,
 - najkasneje do 2012 za podatke v skupini 2 in skupini 3.

7.2 Podatki GU po osnutku kazalcev za spremljanje stanja v prostoru

Kot je navedeno, je bil do sedaj edini formalni osnutek sistema kazalcev za spremljanje stanja v prostoru, ki temelji na sodobnih strokovnih načelih in dokumentih prostorskega in regionalnega razvoja, seznam iz naloge Zaključno poročilo o uredbi o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimum enotnih kazalcev (Ravbar, 2003), ki je metodološko gradivo za pripravo Uredbe, ki je bila kasneje objavljena v Uradnem listu

RS (UL RS, 107/2004, 2004)³⁰. Ta seznam je bil do sedaj edini formalni sistematični pregled tematskih področij, kazalcev in virov podatkov za kazalce.

Na podlagi delovnega osnutka metodoloških listov kazalcev (Ravbar, 2003), ki so sestavina kasnejše Uredbe, lahko izdelamo Preglednico 4. V njej podajamo vire podatkov in število kazalcev, pri katerih se ta vir v Uredbi navaja.

Preglednica 4: Viri podatkov in število kazalcev pri katerih vir zagotavlja podatke

Table 4: Sources and number of indicators where the source provides data

Vir podatkov potrebnih pri pripravi kazalca	Število kazalcev, pri katerih je naveden posamezen vir
Statistični urad RS (SURS)	36
SURS, MNZ (Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ))	15
SURS, MNZ, GU	7
SURS, Inštitut za varovanje zdravja	1
SURS, MNZ, Zavod za zaposlovanje	14
SU RS, Inštitut za varovanje zdravja, Zavod za zaposlovanje	2
GU	16
podjetja javnega potniškega prometa	2
Slovenske železnice (SŽ)	3
SURS, MNZ, podjetja javnega potniškega prometa, SŽ	1
Direkcija za ceste	2
Agencija RS za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto	1
Telekom Slovenije	1
operaterji mobilne telefonije	2
SURS, MNZ, elektrodistributerji	1
SURS, MNZ, elektrodistributerji, Zavod za zaposlovanje	1
MOP	20
Agencija RS za okolje	8
Zavod za gozdove RS	2
Gozdarski inštitut	1
Biotehniška fakultete (BF), Oddelek za agronomijo	1

»se nadaljuje ...«

³⁰ Kot vir za proučevanje je uporabljeno Zaključno poročilo o nalogi z naslovom Uredba o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimum enotnih kazalcev, ker podaja tudi metodološka izhodišča, in ne Uredba sama, ker teh ne vsebuje.

»... nadaljevanje«

Vodnogospodarski inštitut	2
Uprava za zaščito in reševanje	1
SURS, Zavod za zaposlovanje	1
ni enotne metodologije	2
Skupaj	143 kazalcev

Če Preglednico 4 preuredimo po nosilcih podatkov, ki vstopajo v postopek priprave kazalcev, pri tem povzamemo še nekatere dodatne podatke iz Uredbe in nosilce podatkov razvrstimo padajoče po tem, kolikokrat je posamezen organ naveden kot vir podatkov, ki so potrebni za izračun kazalca, dobimo rezultat, prikazan v Preglednici 5:

Preglednica 5: Viri podatkov in število navedb vira pri kazalcih, kjer vir zagotavlja podatke
Table 5: Data sources and total number of it's quotations with indicators

Viri podatkov	Število navedb
SURS	79
MNZ	39
GU	25
MOP	20
Zavod za zaposlovanje	16
ARSO	8
SŽ	4
Inštitut za varovanje zdravja	3
podjetja javnega potniškega prometa	3
Direkcija za ceste	2
operaterji mobilne telefonije	2
elektrodistributerji	2
Zavod za gozdove RS	2
Vodnogospodarski inštitut	2
Agencija RS za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto	1
Telekom Slovenije	1
Gozdarski inštitut	1
BF, Oddelek za agronomijo	1
Uprava za zaščito in reševanje	1
Skupaj	212

Na podlagi Preglednice 5 lahko ugotovimo, da je GU eden od petih najpomembnejših virov podatkov skupaj s SURS, MNZ, MOP in Zavodom za zaposlovanje. Ti skupaj nastopajo 179 krat kot viri pri 143 kazalcih iz Uredbe. Ob upoštevanju, da se od MNZ zagotavljajo podatki iz centralnega registra prebivalstva (CRP), ki je ena sama evidenca, je GU celo drugi najpomembnejši subjekt s podatki (zbirkami podatkov) za sistem vzpostavljanja kazalcev za spremljanje stanja v prostoru (poleg SURS).

Poudariti je treba, da metodološki listi za posamezne kazalce niso bili pripravljeni, le njihov osnutek, kar onemogoča jasno sliko, na kateri ravni SKTE so predvideni podatki potrebni. V ta namen bi bilo treba izdelati podrobnejše metodološke liste kazalcev oziroma v primeru direktive INSPIRE počakati izvedbena pravila za vzpostavitev in vodenje podatkovnih zbirk. Ne glede na to pomanjkljivost pa je vendarle mogoče povzeti, kateri podatki GU so ključni za vzpostavitev sistema kazalcev. Mogoče je celo predpostaviti, da bi kateri koli seznam kazalcev dal podobno sliko in kot enega najpomembnejših virov podatkov opredelil GU.

V nadaljevanju velja proučiti, katere so tiste vrste podatkov (evidence), ki so ključnega pomena za pripravo in izračun kazalcev.

V osnutku metodoloških listov kazalcev po Uredbi je spremljanje stanja v prostoru razdeljeno na več področij. Področja spremljanja stanja v prostoru, ki so navedeni v Uredbi, izhajajo iz analize političnih in strokovnih dokumentov v slovenskem prostoru. Kazalci in vrste kazalcev so določeni po teh vsebinskih področjih, ki so po Uredbi temeljna področja, prek katerih naj bi se izvajalo spremljanje značilnosti prostorskega razvoja.

Na podlagi podatkov iz Uredbe lahko sestavimo Preglednico 6. Prikazuje vsebinska področja spremljanja stanj v prostoru s temami, ki naj bi se jih spremljalo. Ta del sestavlja vrstice preglednice. V stolpcih pa navedimo, kateri podatki GU so pri predlaganih temah navedeni kot vhodni podatki za kazalce, katera je prostorska raven zbiranja in ime zbirke podatkov, kot se vodi na GU. V naslednjem stolpcu navedimo še, ali in v kateri skupini podatkov to vrsto podatkov določa direktiva INSPIRE. V zadnjem stolpcu navedimo še morebitne druge podatke GU, ki bi lahko zavzemali pomembno vlogo pri proučevanju posamezne teme prostorskega razvoja.

Preglednica 6: Področja spremljanja stanja v prostoru in podatki GU, ki so za to potrebni

Table 6: Themes of spatial monitoring and data of SMA needed

Področje spremljanja		Potrebni podatki GU (po predlogu uredbe)	Prostorska raven zbiranja podatkov	Podatkovna zbirka GU	Tema podatkov GU po INSPIRE	Potencialna druga področja podatkov GU
	Teme kazalcev					
Področje 1: Uravnotežen regionalni prostorski razvoj						
	demografske značilnosti, gospodarska struktura, trg delovne sile, socialna blaginja, osebni standard	območja naselij, regije države (meja in površina)	naselje	register prostorskih enot (RPE)	Skupina 1 administrativne enote	
Področje 2: Urbano omrežje - policentrični urbani sistem						
	omrežje naselij, urbana, sub-urbanizirana, ruralna, obmejna gorata, kraška, hribovita območja, ekonomsko šibka območja, opremljenost s centralnimi dejavnostmi	območja naselij (meja in površina naselja), obmejna območja (pas 10 km)	naselje	RPE	Skupina 1 administrativne enote	topografski podatki (relief, vode, vegetacija, promet)
Področje 3: Urbano omrežje - povezanost omrežja mest in drugih naselij						
	prometna dostopnost, gostota cestne in železniške infrastrukture, telekomunikacijska infrastruktura	območja naselij, regije države (meja in površina)	naselje, občina, država	RPE	Skupina 1 administrativne enote	gospodarska javna infrastruktura (GJI), topografski podatki
Področje 4: Urbane regije - oblikovanje urbanih regij						
	poselitev, delovna mesta, prometna povezanost občinskih središč in naselij	območja in površina naselij	naselje	RPE	Skupina 1 Administr. enote	topografski podatki, GJI
Področje 5: Urbane regije - energetska in komunalna infrastruktura						
	energetska, komunalna in okoljska infrastruktura	območja in površina naselij	naselje	RPE	Skupina 1 administr. enote	GJI, topografski podatki

»se nadaljuje ...«

»... nadaljevanje«

Področje 6: Urbane regije - mesto kot prijetno bivalno in delovno okolje						
	bivalno okolje in standard v občinskih središčih	območja in površina naselij	naselje	RPE	Skupina 1 administr. enote	GJI, topografski podatki
Področje 7: Urbane regije - partnerstvo med urbani in podeželskimi okolji						
	urbano-ruralni migracijski tokovi, razpršena in nelegalna gradnja	območja in površina naselij, stavbe (površina in lega)	naselje	RPE kataster stavb	Skupina 1 administr. enote Skupina 2 Stavbe	topografski podatki, register nepremičnin
Področje 8: Podeželje, razvojni potencial - Vitalno podeželje v novih evropskih razmerah						
	sestava kmečkega prebivalstva, vrste kmetij, dejavnosti na kmetiji, delovna mesta v kmetijstvu	območja in površina naselij	naselje	RPE	Skupina 1 administr. enote	zemljiški kataster
Področje 9: Podeželje, razvojni potencial - Vloga kmetijstva za ohranjanje podeželja						
	obseg kmetijskih zemljišč, gozda, pašnikov po razredih, izkoriščanja naravnih virov, območij za rekreacijo in zavarovanih območij	območja in površina naselij, obseg kmetijskih, njivskih, travniških, gozdnih zemljišč, pašnikov	občine, naselja	RPE, zemljiški kataster, CORINE Land Cover	Skupina 1 administr. enote katastrske parcele Skupina 2 pokrovnost tal	
Področje 10: Prostorske vrednote, skrbna raba naravnih virov						
	Krajina - degradirana območja in prepoznavnost prostora	območja in površina naselij	občine	RPE	Skupina 1 administr. enote	topografski podatki
Področje 11: Ogrožena območja z omejitvami v prostorskem razvoju						
	poplavna, potresna, požarna območja, območja Krasa, plazov, suše, podzemnih voda, vododeficitarna območja	območja in površina naselij	?	RPE	Skupina 1 administr. enote	topografski podatki

Analiza tega seznama vrst podatkov, potrebnih za pripravo kazalcev, pokaže podobno, kot shema v gradivu Study on territorial cohesion iz leta 2006 (glej Sliko 18: Vloga INSPIRE v podatkovnem sistemu ESPON, poglavje 6.2.4).

Prav vsi podatki iz Uredbe, v katerih je kot vir navedena GU, so hkrati tudi navedeni v direktivi INSPIRE. Obenem pa tudi podatki GU, ki le potencialno nastopajo kot pomembni (zadnji stolpec Preglednice 6), pa niso navedeni v Uredbi, gotovo predstavljajo pomemben vhodni podatek v sistem kazalcev (na primer prometni sistem, ki je vsebovan v evidenci GJI, topografski podatki, zemljiški kataster). Zato lahko zaključimo, da je poleg SURS prav GU, po številu in obsegu podatkov najpomembnejši vir podatkov za sistem kazalcev za spremljanje stanja v prostoru

Če predpostavljamo, da so podatki SURS dostopni (o tem ni bil v uradnih gradivih izražen nobene dvom), potem se kot morebitna ključna pomanjkljivost pri vzpostavljanju sistema kazalcev pokaže vprašanje:

- obstoja predvidenih podatkov GU in njihove dostopnosti,
- vzpostavitve informacijskega sistema za vodenje kazalcev in
- koordinacije vzpostavljanja tega sistema.

Ker lahko povzamemo ugotovitev iz prejšnjih poglavij, da je stroka sposobna obravnavati metodologijo spremljanja in vrednotenja prostorskega razvoja (ob tem pa tudi pripravo metodoloških listov kazalcev, kar je prej metodološko kot znanstveno raziskovalno delo, torej prej operativne kot znanstvene narave), politika pa je (vsaj na deklarativni ravni) pripravljena uvesti tak sistem, je treba v nadaljevanju proučiti vprašanje dostopnosti podatkov GU.

Proučiti velja, ali so dostopne informacije o obstoječih podatkovnih virih GU, ali obstajajo podatki, ki so predvideni v sistemu kazalcev po osnutku kazalcev iz Uredbe, in ali GU zagotavlja dostop oziroma posredovanje potrebnih podatkov in v kolikšni meri.

7.3 Podatki GU za potrebe vzpostavljanja sistema kazalcev

Geodetska uprava je eden od ključnih javnih organov, ki s svojimi evidencami zagotavlja podatke za sistem vzpostavitve kazalcev za spremljanje stanja v prostoru. Naloge in dejavnosti GU so opredeljene v Zakonu o geodetski dejavnosti (2000). To so geodetske

dejavnosti³¹, katerih namen je vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zbirk podatkov na področju osnovnega geodetskega sistema, evidentiranja nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil ter topografskega in kartografskega sistema. Geodetska služba je državna in lokalna, naloge državne geodetske službe pa opravljata GU in Geodetski inštitut Slovenije (Ibid., 2000).

Podatke GU na področju nepremičnin posebej določa Zakon o evidentiranju nepremičnin iz leta 2006. To so podatki iz zemljiškega katastra, katastra stavb, registra nepremičnin³², registra prostorskih enot in podatki o državni meji. Za evidence na področju nepremičnin je bila sprejeta posebna zakonodaja predvsem zaradi upravnega postopka, ki določa način vpisa podatkov v evidence, in zaradi lastninsko pravnih posledic. Ostale evidence iz tega zakona pa ZEN določa zaradi njihovega pomena, načina vzpostavitve in vzdrževanja ter večuporabnosti.

Podatki topografskega in kartografskega sistema, ki jih tudi vodi državna geodetska služba, v zakonodaji niso posebej opredeljeni. To lahko smatramo tudi kot pomanjkljivost, saj uporabnikom (na podlagi zakonodaje) ne more biti znano, katere tovrstne podatke lahko pričakujejo od državne geodetske službe na daljše obdobje.

Poleg omenjenih dveh vrst podatkov pa GU vodi tudi podatke o geodetskem referenčnem sistemu, ki so posebej omenjeni v direktivi INSPIRE (2007, priloga 1) .

Za vse podatke, ki se vzpostavljajo v okviru državne geodetske službe, je nosilec pravic Republika Slovenija, za njihovo uresničevanje pa skrbi GU. Upravljevec zbirk podatkov, ki jih vzpostavi in vodi državna geodetska služba, je GU, za geodetske podatke, ki jih vzpostavlja lokalna skupnost, je nosilec pravic lokalna skupnost, a jih mora na zahtevo posredovati GU (Ibid., 2000).

GU skrbi tudi za izdajanje podatkov iz zbirk podatkov, ki jih upravlja. V Zakonu o geodetski dejavnosti iz leta 2000 je določeno, da se podatki iz zbirk geodetskih podatkov izdajajo v več

³¹ Geodetska dejavnost so geodetske meritve in geodetska opazovanja, kartiranja ter druga dela in postopki, ki so potrebni za evidentiranje podatkov o nepremičninah in o prostoru, za razmejevanje nepremičnin in za tehnične namene (Zakon o geodetski..., 2000)

³² Register nepremičnin je evidenca, določena z Zakonom o evidentiranju nepremičnin iz leta 2006. Je šele v vzpostavljanju, vendar je pomemben kot evidenca o dejanskem (de-facto), ne pravnem (de-iure) stanju nepremičnin.

oblikah, tako za uradne namene, kot tudi kot informacije javnega značaja in tudi kot podatki za pridobitni namen, kot je to opredeljeno v Uredbi o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja iz leta 2007.

V nadaljevanju opišimo evidence in podatke, ki so pomembni za spremljanje stanja v prostoru. Nekateri, ki niso neposredno pomembni za obravnavano tematiko, so iz opisa izpuščeni (na primer podatki o geodetskem referenčnem sistemu). Pomembno je, da se izdela njihov sistematičen pregled, saj je prvo merilo pri vzpostavljanju sistema kazalcev obstoj ter zagotavljanje stalnega vzdrževanja podatkov. Navedeni podatki to zahtevo izpolnjujejo, saj je njihovo vodenje zakonsko predpisano. Podatki topografskega sistema podrobneje niso opredeljeni v zakonu, vendar pa to omogoča uporabnikom, predvsem v javni upravi, da na njihovo vzpostavljanje vplivajo prek programa del GU, ki ga vsako leto sprejme Vlada RS.

V nadaljevanju podajamo pregled evidenc in podatkov GU. Pregled prispeva k namenu in celovitosti dela. Izdelan je v treh delih. V prvem so navedeni podatki po Zakonu o evidentiranju nepremičnin, v drugem topografsko kartografski podatki, podatki o trgu in cenah nepremičnin pa so le omenjeni, saj so še v vzpostavljanju. Razlog za povzetek je v tem, da kljub vrsti informacij, ki jih lahko pridobimo o teh podatkih na spletnih straneh GU in v publikacijah GU, uporabnikom še vedno mnogokrat ni jasno, kateri podatki obstajajo in kako jih je mogoče pridobiti. Sledeča tri poglavja so izvleček iz informacij, ki jih je mogoče najti večinoma na spletnih straneh GU in v gradivih, ki so dostopna na istem mestu.

V posebnem poglavju, ki sledi naslednjim trem, pa je opisana tudi dostopnost teh podatkov in podan pregled izdanih podatkov za obdobje 2006 po Poročilu GU o izdajanju podatkov.

7.3.1 Podatki po Zakonu o evidentiranju nepremičnin

Evidence, ki jih GU vodi na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin, so register prostorskih enot, zemljiški kataster, kataster stavb, register nepremičnin in evidenca državne meje. V tem zakonu je natančno določeno, kateri podatki se vodijo v posamezni evidenci. Določeno je tudi, da se z evidenco zemljiškega katastra in katastra stavb lahko povezujejo tudi druge zbirke podatkov (povezovanje podatkovnih zbirk prek identifikatorjev), in da se lahko v teh dveh evidencah vodijo tudi drugi podatki iz povezanih evidenc. V nadaljevanju navedimo

osnovne značilnosti evidenc po Zakonu o evidentiranju nepremičnin. Večina navedb v nadaljevanju v tem poglavju je vzeta iz Zakona o evidentiranju nepremičnin iz leta 2000.

Register prostorskih enot

Med največkrat omenjenimi podatki v Uredbi o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimumu enotnih kazalcev so podatki registra prostorskih enot (RPE). V RPE se vodijo podatki o uradni (administrativni) členitvi prostora. Vodijo se podatki o mejah katastrskih občin, naselij, lokalnih skupnosti, volišč ter drugih prostorskih enot, določenih s predpisi (šolski okoliši, krajevne skupnosti, upravne enote, območja geodetskih pisarn, območja območnih geodetskih uprav,...). Najnižje prostorske enote so prostorski okoliši, iz katerih so sestavljene višje prostorske enote. V RPE se vodijo tudi hišne številke in ulice.

V register prostorskih enot se vpisujejo vrsta in identifikacijska številka prostorske enote, ime (kadar je določeno), meje in površina, ime in identifikacijska številka ulice ter njena lega, hišna številka stavbe ter njene lega, vodijo pa se tudi podatki o povezavi s katastrom stavb.

Register prostorskih enot obsega 17.272 prostorskih enot v vektorski obliki z opisnimi podatki, od tega 6.010 naselij in 514.800 hišnih števil kot točkovni elementi. Opisni in položajni podatki so združeni v povezani bazi podatkov. Vzpostavljena je tudi uporabniška (distribucijska) baza RPE, do katere lahko uporabniki neposredno dostopajo.

Zemljiški kataster

Zemljiški kataster je uradna evidenca zemljišč. Osnovna enota vodenja zemljiškega katastra je zemljiška parcela. Parcela je strnjeno zemljišče, ki leži znotraj ene katastrske občine, ter je v zemljiškem katastru evidentirano z mejo in označeno z identifikacijsko oznako. To sestavljata številka katastrske občine in parcelna številka. Parcela predstavlja zemljišče enega lastnika oziroma skupine solastnikov ter je najmanjša enota v pravnem prometu z zemljišči.

Osnovna prostorska enota vodenja zemljiškega katastra je katastrska občina. Katastrskih občin je približno 2.700, znotraj njih se vodijo podatki o parcelah. Parcel je približno 5.250.000. Podatki se vodijo in vzdržujejo po območnih geodetskih upravah v 46 lokalnih bazah podatkov.

V zemljiškem katastru se vodijo podatki o identifikacijski oznaki parcele, meji (z zemljiškokatastrskimi točkami), površini, lastniku in upravljavcu, dejanski rabi ter o zemljišču pod stavbo in boniteti zemljišča (za kmetijska in gozdna zemljišča). Meja parcele se evidentira s koordinatami zemljiškokatastrskih točk. To je točka, ki ima koordinate določene v državnem koordinatnem sistemu.

Zemljišče pod stavbo je navpična projekcija preseka stavbe z zemljiščem na projekcijsko ravnino (Gauss-Kruegerjeva projekcija). V zemljiškem katastru se zemljišče pod stavbo določi s koordinatami v državnem koordinatnem sistemu, površino zemljišča pod stavbo in identifikacijsko oznako stavbe.

V zemljiškem katastru se vodijo tudi podatki o dejanski rabi zemljiških parcel. Te so lahko kmetijske, gozdne, vodne, neplodne in pozidane. Vodijo se tudi podatki, potrebni za povezavo z registrom prostorskih enot, s katastrom stavb in z zemljiško knjigo.

Meje parcel s parcelnimi številkami in zemljišča pod stavbo so tudi posebej grafično prikazane v zemljiškokatastrskem prikazu. Zemljiškokatastrski prikaz je slika oblike in medsebojne lege parcel. Prikazuje meje parcel in parcelnih delov ter parcelne številke. Uporablja se samostojno ali pa kot podlaga za prikaz drugih podatkov, v geografskih informacijskih sistemih ali za druge podobne namene. Ta prikaz mej ima informativni značaj in ne sme biti uporabljen za določanje parcelnih mej na terenu. Zemljiškokatastrski prikaz je v državnem koordinatnem sistemu, njegova natančnost pa je odvisna od vrste katastra, načina izmere in merila katastrskega načrta. Vzpostavljen je za območje cele Slovenije.

Podatki zemljiškega katastra se vodijo v digitalni obliki in sicer ločeno za opisni in grafični del. Zadnji vpisani podatki v zemljiškem katastru se vodijo kot baza podatkov. Na podlagi vzdrževanih lokalnih baz podatkov se izvaja vzdrževanje baze na centralni ravni.

Kataster stavb

Kataster stavb je evidenca o stavbah in o delih stavb. Vanj se vpisujejo uradni podatki o stavbah in delih stavb (stanovanja in drugi deli stavb). Stavba je zgradba, v katero lahko človek vstopi in je namenjena njegovemu stalnemu ali začasnemu prebivanju, opravljanju poslovne in druge dejavnosti ali zaščiti, ter je ni možno prestaviti brez škode za njeno substanco. Del stavbe je njen tisti del, ki je sposoben samostojnega pravnega prometa.

O stavbi in delu stavbe se v katastru stavb vodijo podatki o njunih identifikacijskih številkah, lastniku oziroma upravljavcu, če je lastnik država, legi, površini in dejanski rabi ter o številki stanovanja ali poslovnega prostora. Vodijo se tudi podatki o povezavi z registrom prostorskih enot, zemljiškim katastrom in zemljiško knjigo.

Lega in oblika stavbe se določita s florisom stavbe, višino stavbe in številom etaž. Lego in obliko dela stavbe določata številka etaže in floris dela stavbe.

V katastru stavb se vodijo tudi podatki o dejanski rabi stavbe v skladu z veljavno klasifikacijo vrste objektov. Ta raba se določi glede na pretežni namen uporabe stavbe in je lahko stanovanjska, nestanovanjska ali skupna.

Podatki o stavbah in delih stavb se vodijo centralno tako za opisne kot grafične podatke. Podatkovna baza je v nastajanju, obsega pa že več kot 1.231.000³³ stavb in delov stavb.

Register nepremičnin

Register nepremičnin je večnamenska zbirka podatkov o nepremičninah, ki se vzpostavlja in vodi zaradi zagotavljanja podatkov, ki odražajo dejansko stanje nepremičnin v naravi.

Nepremičnina je zemljiška parcela, ki je ki je evidentirana v zemljiškem katastru, in njene pripadajoče sestavine. Pripadajoče sestavine zemljišč so stavbe in deli stavb, ki so evidentirani v katastru stavb, če pa niso, jih GU lahko določi na načine, določene v Zakonu o evidentiranju nepremičnin.

V registru nepremičnin je enako število parcel kot v zemljiškem katastru. Če pripadajočih sestavin na parceli ni, potem so osnovni podatki enaki kot v zemljiškem katastru. Pomembna pa je razlika med katastrom stavb in registrom nepremičnin. Medtem ko se v katastru stavb vodijo podatki o uradno vpisanih stavbah in delih stavb v skladu z uradno predpisanim postopkom, pa se v register nepremičnin vpisujejo tudi podatki o dejanskih (obstojećih) stavbah in delih stavb. V kataster stavb niso vpisane vse stavbe (ali deli stavb), četudi so stavbe znane (obstajajo na terenu in imajo hišno številko); vpis je namreč prepuščen pobudi lastnika stavbe ali dela stavbe.

³³ Podatek velja za leto 2006.

Stavbe in deli stavb se vpisujejo v register nepremičnin ne da bi morale biti prej vpisane v kataster stavb. Vpišejo se ali na pobudo lastnika (a je vpis enostavnejši, kot v kataster stavb) ali pa prek identifikacije stavbe (dela stavbe) z uporabo geodetskih meritev in drugih metod zajema podatkov. Po predhodnih rezultatih popisa nepremičnin iz avgusta 2007 je evidentiranih kar 150.000 stavb ali delov stavb, ki niso bili evidentirani v katastru stavb.

Podatki o nepremičninah, ki se evidentirajo v registru nepremičnin, so identifikacijska številka nepremičnine, podatki o lastniku, uporabniku, najemniku in upravljavcu nepremičnine, podatki o legi, obliki ter o površini nepremičnine, dejanska raba nepremičnine, boniteta zemljišča, številka stanovanja ali poslovnega prostora in drugi podatki o nepremičninah, pridobljeni z vprašalnikom.

Podatke o nepremičninah lahko geodetska uprava zbira z vprašalnikom pri lastniku, uporabniku ali najemniku nepremičnine ali upravniku stavbe. Podatki, ki se lahko zberejo z vprašalnikom, so opredeljeni v Zakonu o evidentiranju nepremičnin ali pa se lahko posebej opredelijo tudi v drugem zakonu.

Register nepremičnin je šele v vzpostavljanju, njegova prva nastavitve bo izvedena ob zaključku popisa nepremičnin in obdelavi podatkov, predvidoma ob koncu leta 2008.

Evidenca državne meje

Geodetska uprava vodi tudi evidenco državne meje. Državna meja se evidentira na podlagi ratificiranih mednarodnih pogodb in sicer s točkami v državnem koordinatnem sistemu.

7.3.2 Topografsko kartografski podatki

Med topografskimi podatki, pomembnimi za potrebe sistema kazalcev za spremljanje stanja v prostoru, ki jih vodi GU, je treba omeniti naslednje podatke, ki se vodijo v digitalni obliki:

- topografske podatke ravni 1 : 5 000 in 1 : 10 000 (temeljne topografske načrte in podatke državne topografske karte),
- topografske podatke ravni 1 : 25 000 (državna topografska karta in podatki generalizirane kartografske baze),
- državno topografsko karto v merilu 1 : 50 000,
- državne pregledne karte v merilih 1 : 250 000, 1 : 500 000, 1 : 750 000, 1 : 1 000 000,

- digitalne modele reliefa (različnih ločljivosti),
- ortofoto (merilo 1 : 5 000),
- register zemljepisnih imen in
- zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture.

Topografski podatki ravni 1 : 5 000

Osnovni podatki te ravni so temeljni topografski načrta merila 1 : 5 000 ali 1 : 10 000 (TTN 5 in TTN 10). Izdelani so bili v analogni (tiskani) obliki od 70-ih let naprej, zadnji v 90-ih letih. Po tem so bili občasno nekateri še vzdrževani, zadnja leta pa se vzdrževanje ne izvaja več. Vsak načrt je skeniran v črno beli tehniki po posameznih reprodukcijskih originalih (naselja, promet, imena; hidrografija; relief) in tudi združen v združeno sliko. Izdelanih je skupno 2543 listov TTN 5 in 258 listov TTN 10 po razdelitvi območja Slovenije na liste TTN.

Državna topografska karta v merilu 1 : 5 000

Državna topografska karta v merilu 1 : 5.000 (DTK 5) je vektorska zbirka topografskih podatkov homogene natančnosti in podrobnosti, ki ustreza ravni merila 1 : 5000. Zajem podatkov v DTK 5 se izvaja mozaično in paketno za posamezna območja iz vsakokratnih najnovejših posnetkov cikličnega aerosnemanja za tisto območje. Podatki so zajeti za prek 50 % ozemlja Slovenije (za 1835 listov TTN 5³⁴) in pokrivajo območja večine naselij. Podatki so vsebinsko razdeljeni v objektna področja: zgradbe, promet (ceste, železnice, žičnice), vegetacija, hidrografija in zemljišča v posebni rabi.

Podatki DTK 5 se vodijo v digitalni obliki v objektno orientirani podatkovni bazi, ločeno po listih. Podatki niso kartografsko obdelani, vendar se po ustrezni kartografski obdelavi lahko uporabljajo tudi kot nadomestilo TTN 5 ali TTN 10.

Podatki generalizirane kartografske baze podatkov ravni 1 : 25 000

Generalizirana kartografska baza podatkov ravni 1 : 25 000 (GKB 25) je bila vzpostavljena v letih 1994 do 1999. Od tedaj se redno vzdržuje. Osnovni vir za zajem so bili skenogrami reprodukcijskih originalov državne topografske karte v merilu 1 : 25 000; ta je izdelana v 198 listih, od izdelave naprej pa se več ne vzdržuje. V vektorsko organizirani bazi podatkov GKB 25 so zajete štiri skupine objektov: ceste (osi vseh cestnih odsekov), hidrografija

³⁴ Podatek koncem leta 2007.

(linijski odseki voda, objekti na vodah, ki so točkovni elementi, ploskovni objekti na vodah s poligonsko strukturo podatkov), plastnice (linijski sloj podatkov) in železnice (osi železniških prog, postajni objekti in drugi objekti na železnici v točkovni, linijski in poligonski strukturi).

Državna topografska karta 1 : 50 000

Državna topografska karta 1 : 50 000 (DTK 50) je edina državna topografska karta, ki se sistematično vzdržuje. Do konca je bila za celotno območje Slovenije vzpostavljena v letu 2005. Sestavlja jo 58 listov. Poleg tiskanih listov so izdelane tudi rastrske podobe posameznih listov (brez izvenokvirne vsebine). Rastrska podoba vseh slojev karte je v barvah, rastrske podobe posameznih slojev (vsak sloj predstavlja po eno barvo) pa so enobarvne (črno-bele). Ob obnovi karte s pričetkom v letu 2007 se vzpostavlja tudi vektorska zbirka podatkov.

Državne pregledne karte

Državne pregledne karte Slovenije prikazujejo na enem listu območje celotne Slovenije in del sosednjih držav. Izdelane so v merilih: 1 : 250 000 (DPK 250), 1 : 500 000 (DPK 500), 1 : 750 000 (DPK 750) in 1 : 1 000 000 (DPK 1000). Vse državne pregledne karte so v tiskani obliki pa tudi v skenirani, rastrski obliki. Rastrji se vodijo in izdajajo po slojih. Podatki DPK 500 so tudi v vektorski obliki.

Ortofoto

Ortofoto je skeniran aeroposnetek, ki je z upoštevanjem centralne projekcije posnetka in digitalnega modela reliefa transformiran v državni koordinatni sistem. Izdelek je v metričnem smislu enak linijskemu načrtu ali karti. Z ortofoto v merilu 1 : 5 000 (DOF 5) in 1 : 25 000 (DOF 25) je pokrito celotno območje države.

Mersko so ortofoti primerljivi z linijskimi kartami (temeljnimi topografskimi načrti v merilu 1 : 5.000), zato je tudi delitev na liste ortofota enaka razdelitvi na liste TTN 5. Območje države pokriva 3.258 ortofotov DOF 5. Slovenija je bila z ortofoti (DOF 5) v celoti prvič pokrita avgusta 2001. V letih 2006 so bili za območje cele Slovenije izdelani novi, barvni ortofoti. DOF se vodi v dveh rastrskih formatih (tiff in MrSid), razlika pa je v ločljivosti in s tem tudi v velikosti računalniških datotek.

Digitalni model reliefa

Digitalni model reliefa z ločljivostjo 12,5 m (DMR 12,5) je izdelan iz več kot 25 vrst različnih višinskih podatkov (digitalni modeli reliefa z ločljivostjo od 10 do 600 m, digitalizirane

plastnice, podatki o cestah, železnicah in hidrografiji, podatki katastra stavb itd.). Izdelan je bil v letu 2005. Povprečna višinska natančnost modela je 3,2 m, obsega pa tudi območje prek meja Slovenije.

Digitalni model reliefa 25 x 25 m (DMR 25) se izdeluje vzporedno z izdelavo ortofota. Je zbirka višinskih podatkov točk reliefa v pravilni 25 metrski mreži. Povprečna višinska natančnost podatkov za raven teren je 1,5 m, za razgiban teren 3m in za hribovit teren 6,5m. V goratih območjih je lahko nekaj grobih napak, ki presegajo 50 m.

Digitalni model reliefa z ločljivostjo 100m (DMR 100) je izdelan z interpolacijo podatkov interferometričnega radarskega digitalnega modela reliefa z ločljivostjo 25 m x 25 m. Podatki so uporabni predvsem za splošne analize na območju cele Slovenije.

Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture

Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture (GJI) je evidenca, v kateri se vodijo podatki o infrastrukturnih objektih (vodovod, kanalizacija, ceste, železnice, plinovodi, elektronske komunikacije itd). Osnovni namen vzpostavitve zbirnega katastra je prikaz zasedenosti prostora z objekti GJI, kar omogoča smotrnejše urejanje prostora, varnejše izvajanje posegov v prostoru in gospodarnejše ravnanje z infrastrukturnimi objekti. Zbirni kataster GJI je bil vzpostavljen v letu 2005. Geodetska uprava je zadolžena za vodenje in vzdrževanje zbirke podatkov ter za vzpostavitev celovitega sistema evidentiranja objektov GJI v Sloveniji³⁵.

Lastniki gospodarske javne infrastrukture so dolžni zagotoviti, da se zbirni podatki o objektih gospodarske javne infrastrukture posredujejo GU, kjer se podatke vnese v bazo podatkov. O cestnem omrežju se vodijo vsi podatki o državnih cestah (upravljavec je Direktorat RS za ceste), vodijo se podatki o gozdnih cestah za celo Slovenijo, evidentirana je tudi vsa železniška infrastruktura in del komunalne infrastrukture. Skupaj je v zbirni kataster GJI vpisanih približno 679.300 objektov³⁶.

³⁵ Vzpostavitev zbirnega katastra GJI določa Zakon o prostorskem načrtovanju prej pa Zakon o urejanju prostora.

³⁶ Stanje števila elaboratov v septembru 2007, ki so prejeti od upravljavcev GJI po občinah, je sledeče:

- podatke o lokalnih cestah je posredovalo 175 občin (od 210),
- podatke o vodovodu je posredovalo 91 občin, o kanalizaciji 77, o javni razsvetljavi 12 občin, o toplovodu 7, o plinovodu 4 občine, evidentirano pa je celotno omrežje prenosnega plinovoda,
- podatke o odlagališčih odpadkov je posredovalo 5 občin.

Sprejetih je 93 elaboratov za elektroenergetske objekte in 465 elaboratov elektronskih komunikacij (podatki Telekoma, Mobitela, Simobila, kabelskih operaterjev, radijskih in televizijskih postaj).

7.3.3 Podatki o trgu in cenah nepremičnin

Na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin iz leta 2006 se na GU vzpostavljata še dve evidenci, pomembni za urejanje prostora. To sta skupna baza podatkov o posredovanju v prometu z nepremičninami ter evidenca prometa nepremičnin. Evidenci sta vzpostavljeni z namenom sistematičnega zbiranja podatkov o cenah in najemninah na nepremičninskem področju. Zagotavljali bosta potrebne podatke za vrednotenje nepremičnin ter za spremljanje dogajanj na nepremičninskem trgu.

Skupna baza o posredovanju v prometu z nepremičninami nastaja na podlagi podatkov nepremičninskih družb, ki so o prometu nepremičnin dolžne voditi svojo evidenco in podatke tudi posredovati v skupno bazo. Vodijo se podatki o vrsti pravnega posla, vrsti nepremičnine s podatki o rabi, tehnični podatki o nepremičnini, identifikacijski podatki o nepremičnini ter prodajna cena oziroma najemnina.

V evidenco prometa nepremičnin posreduje podatke Davčna uprava RS na podlagi lastne evidence o odmeri, obračunu, izterjavi in knjiženju davka na promet nepremičnin in sicer podatke o letu prejema napovedi, katastrski občini, naselju, vrsti nepremičnine, površini nepremičnine, letu izgradnje objekta ter pogodbeni ceni.

7.4 Dostopnost geodetskih podatkov

Na podlagi prikaza iz prejšnjih treh poglavij lahko ugotovimo, da obstajajo vsi podatki, ki so bili predvideni tako v Uredbi o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimumu enotnih kazalcev (v nadaljevanju Uredba), ali so določeni v direktivi INSPIRE, pri katerih je vir podatkov GU.

Naslednje vprašanje pa je, ali so podatkovne baze popolne in ali so uporabnikom ti podatki dostopni. Vprašanje popolnosti je delno že obravnavano pri posameznih vrstah podatkov, vsekakor pa so vse podatkovne zbirke, ki so v Uredbi predvidene, popolne. Druge, ki bodo potencialno primerne za oblikovanje sistema kazalcev (pa niso bile deklarirane kot sestavina sistema za spremljanje stanja - glej zadnji stolpec Preglednice 6), pa so v nastajanju.

Podatki GU so javni in so dostopni vsem uporabnikom. To določa Zakon o geodetski dejavnosti v 35. členu, kjer je navedeno, da se vsi podatki iz zbirk podatkov, ki jih vodi geodetska služba, izdajajo uporabnikom. Podatki se izdajajo v skladu Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (2003) in s podzakonskimi akti, izdanimi na njegovi podlagi.

Na tem mestu nas ne zanimajo možnosti osebnega vpogleda v posamezne podatke v podatkovnih zbirkah, pridobivanje potrdil iz zbirk nepremičninskih podatkov po Zakonu o evidentiranju nepremičnin ali uporaba geodetskih podatkov v pridobitne namene.

Treba je poudariti, da so podatki zemljiškega katastra, registra prostorskih enot, katastra stavb, registra zemljepisnih imen, zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture in evidence trga nepremičnin na način posamičnih poizvedovanj dostopni tudi prek računalniškega dostopa do distribucijskega okolja GU, ki je vzpostavljeno v okviru Ministrstva za javno upravo.

Ta način dostopa uporabljajo registrirani uporabniki, največ pa upravne enote, pa tudi nekatera ministrstva, davčna uprava, lokalne skupnosti in v veliki meri uporabniki zasebnega sektorja. Število teh posamičnih poizvedb po posameznih zapisih v naštetih bazah podatkov je za prvo polletje leta 2007 kar 705.600. Vendar gre pri tem za posamične poizvedbe in ne za uporabo podatkov v namene analiz za večja območja. V ta namen pa je potrebno naročilo s strani uporabnika in prepis podatkov iz evidenc s strani GU.

Zanima pa nas izdajanje podatkov uporabnikom v javni upravi in še posebej posredovanje podatkov na elektronski način.

Že v naprej je treba poudariti, da se za uporabnike v javni upravi podatki izdajajo brezplačno (razen morebitnega plačila materialnih stroškov). Prvi korak pri pridobivanju podatkov iz evidenc GU, za uporabnika, ki z njihovim obstojem ali vsebino še ni seznanjen, pa je seznanitev z iskano zbirko podatkov prek njenega metapodatkovnega opisa.

7.4.1 Seznanitev z razpoložljivimi podatki GU

Večini velikih in stalnih uporabnikov geodetskih podatkov so podatki državne geodetske službe znani. Tistim, ki jim niso, so za seznanitev namenjeni opisi podatkov, ki se vodijo v tako imenovanem metapodatkovnem sistemu GU.

Z metapodatki vseh zbirk podatkov GU se lahko vsak uporabnik seznani prek spletnih stranic GU. Tam je dostopna spletna aplikacija Centralna evidenca prostorskih podatkov (CEPP), v katero so vpisani vsi podatki GU, ki jih je moč pridobiti pod pogoji, ki jih opredeljuje zakonodaja. Vse zbirke podatkov so opisane po enaki strukturi opisa. To uporabniku omogoča iskanje podatkov po upravljavcih ali ključnih besedah in možnost ogleda:

- kratkega pregleda podatkov o podatku (zbirki podatkov). Elementi tega pregleda nudijo temeljne informativne podatke o zbirki podatkov z njeno jasno grafično predstavitevjo. Na razpolago so elementi, ki jih določa tako imenovani Dublin Core (DC) standard³⁷,
- osnovnega pregleda; predstavljeni so vsi ključni elementi vsebine, kot jih določa standard ISO 19115, Geografske informacije - metapodatki,³⁸.
- Na razpolago je tudi podroben pregled, v katerem so predstavljeni elementi vsebine metapodatkov zbirk podatkov po razširjeni DC shemi, ki jih je sprejel tudi tehnični komite evropske organizacije za standardizacijo (CEN TC 287) kot primerne S strani Evropske organizacije za standardizacijo (CEN) je bila DC struktura prepoznana kot ustrezna za opis in poizvedovanje po informacijah. (Guidance information for the use of Dublin Core in Europe, 2003).

Seznam podatkov v CEPP je torej v veliki meri standardiziran in je v času vzpostavitve leta 1995 ustrezal mednarodnim priporočilom. Ko bodo sprejeta izvedbena pravila za metapodatke po direktivi INSPIRE zato ni pričakovati posebnih težav pri prilagoditvi metapodatkov za podatke GU tem pravilom. Direktivi INSPIRE ustreza tudi dejstvo, da je iskanje podatkov in seznanitev z metapodatki brezplačna storitev. Ker so tudi podatki sami na voljo uporabnikom

³⁷ Dublin Core je poimenovanje za strukturo metapodatkov za opis virov, katere priprava izvira iz srečanja knjižničarjev in informatikov v mestu Dublin v ZDA leta 1995. Oblikovana je bila DC pobuda za metapodatke, v okviru katere je bil vzpostavljena osnovna (angl. core) struktura metapodatkov in razširjena struktura metapodatkov. DC struktura metapodatkov je bila leta 2007 privzeta s strani ameriške organizacije za standardizacijo NISO (National information standards organisation).

³⁸ Standard ISO 19115 je bil sprejet leta 2003. Leta 2005 je bil sprejet tudi s strani CEN kot evropski standard.

brezplačno (z izjemo plačila neposrednih materialnih stroškov) lahko ocenimo, da je tudi cenovna politika pridobivanja podatkov izrazito usmerjena v to, da so čim bolj dostopni.

Opisi podatkov sicer niso ustrezno vzdrževani. Kljub temu pa uporabniku omogočajo seznanitev s tem, katere podatke vodi GU in z njihovim opisom. Uporabnik je prek spletnih strani GU seznanjen tudi s tem, kakšni so potrebni koraki za pridobitev teh podatkov.

Na tem mestu ne bomo obravnavali vprašanj popolnosti podatkovnih zbirk in položajne natančnosti podatkov samih. Za sistem priprave kazalcev o stanju v prostoru vsaj na ravni lokalnih skupnosti pa lahko predpostavimo, da so podatki dovolj natančni. Podrobna ocena ustreznosti njihove natančnosti pa je lahko podana le po tem, ko se izrazijo zahteve uporabnikov, po vzpostavitvi metodoloških listov kazalcev ter po odločitvi o teritorialni ravni, na kateri se bodo posamezni kazalci spremljali.

7.4.2 Izdajanje geodetskih podatkov za uporabnike v javni upravi

Po seznanitvi z geodetskimi podatki in z njihovim opisom je naslednji korak pri pridobitvi podatkov naročilo za prepis podatkov ali naročilo za zagotovitev elektronskega dostopa do teh podatkov v distribucijskem okolju. Podatki GU, ki se izdajajo na način prepisa digitalnih podatkov, se pridobijo na GU prek postopka naročila digitalnih podatkov. Vsi potrebni podatki za to (obrazci, navodila, ceniki) se nahajajo na spletnih straneh GU. Tam je navedeno tudi, kateri podatki se izdajajo s strani Glavnega urada GU v Ljubljani. Ta izdaja:

- podatke o geodetskih točkah,
- podatke o nepremičninah (kataster stavb in zemljiški kataster),
- aerofotomaterial in ortofote z velikostjo slikovnega elementa 0,5 m,
- temeljne topografske načrte v merilih 1 : 5 000 in 1 : 10 000,
- državni topografski karti v merilih 1 : 25 000 in 1 : 50 000,
- pregledne karte Slovenije v merilih 1 : 250 000, 1 : 400 000, 1 : 500 000, 1 : 750 000, 1 : 1 000 000 - tiskane karte in rastrske podobe z geolokacijo,
- podatke iz topografskih in kartografskih baz,
- podatke iz modelov reliefa z gridno celico 100, 25 oziroma 12,5 m ,
- podatke registra prostorskih enot,
- podatke registra zemljepisnih imen za ravni meril 1 : 5 000, 1 : 25 000 in 1 : 250 000,
- podatke zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture.

Uporabnik, ki želi pridobiti geodetske podatke v digitalni obliki, te naroči prek obrazca za naročilo geodetskih podatkov. V obrazcu so navedeni vsi podatki GU, ki se pojmujejo kot evidence javnega značaja, in se izdajajo uporabnikom na način prepisa podatkov. Uporabnik obrazec pošlje na GU po pošti ali elektronski pošti.

Naročnik, ki je organ javne uprave ali opravlja naloge po pooblastilu organa javne uprave ali pa podatke uporablja v ne pridobitne namene, lahko dobi podatke le za plačilo materialnih stroškov. Za primer navedimo, da največkrat izdana evidenca GU, register prostorskih enot, pri prepisu zavzame eno zgoščenko, prepis pa se zaračuna proračunskemu uporabniku manj kot 2 evra. Podobno velja tudi za druge podatke GU, od katerih je še najbolj zahteven prepis ortofota, ki zavzame približno 80 GB ali 80 zgoščenk DVD, prepis skupaj s pomnilniškim medijem pa stane približno 200 evrov. Cena prepisa podatkov je torej zanemarljiva, vprašanje pa je lahko rok oziroma čas, potreben za prepis podatkov. V primeru več velikih in hkratnih naročil lahko trajanje prepisa podatkov tudi več dni ali tednov.

7.4.2.1 Statistika nekaterih izdanih podatkov GU

Geodetska uprava je v letu 2007 pripravila poročilo z naslovom Promet gradiva v letu 2006 (statistični podatki o izdanih podatkih geodetske uprave), pa tudi gradivo Analiza delovanja uporabnikov distribucijskega sistema za prvo polovico leta 2007. (statistiko podatkov, ki se izdajajo na način računalniškega dostopa do podatkov). Za namen dela je zanimivo povzeti podatke iz prvega gradiva. Namen takega povzetka je prikaz dejstva, da se največ podatkov GU izdaja organom javne uprave.

Pregled statistike izdanih podatkov GU iz Poročila GU o prometu gradiva za leto 2006 pokaže, da so bile v letu 2006 izdane naslednje vrste in število digitalnih podatkov (Preglednica 7):

Preglednica 7: Vrste in število izdanih podatkov GU

Table 7: Types and number of units of disseminated data of SMA

Vrsta podatkov	Izdani podatki
Topografsko kartografski podatki	
topografski podatki (TTN5, TTN10, DTK 5)	430.799 enot (listov po delitvi na liste TTN 5)
topografski podatki DTK 25	16.724 listov
topografski podatki DTK 50	4.552 listov
topografski podatki DPK (250, 500, 750 1000)	164 listov
ortofoto	65.432 listov (barvni in črnobeli)
DMR	270.524 listov
pokrovnost tal (Corine land cover 2000)	24 enot
Register prostorskih enot	
prostorske enote (vektorji, šifranti in grafični in opisni podatki po posameznih enotah)	663.835 enot
ulice (vektorji) in hišne številke (centroidi),	24.979.905 enot
zemljiški kataster (raster, vektor, opisni podatki)	150.801.402 parcel
kataster stavb (grafični in opisni podatki)	47.785.507 stavb in delov stavb

Na podlagi istega vira lahko povzamemo Preglednico 8. Ta prikazuje, koliko od vseh izdanih podatkov v letu 2006 je bilo izdano proračunskim uporabnikom³⁹:

Preglednica 8: Izdani podatki GU proračunskim uporabnikom (zbirno) (GU, 2007)

Table 8: Issued data of SMA to budgetary users (summarised) (SMA, 2007)

Vrsta podatkov	Proračunski uporabniki - neposredni	Proračunski uporabniki - posredni	Lokalne skupnosti	skupaj
Topografsko kartografski podatki				
temeljni topografski načrti	183.856	71.987	5.780	261.623
državna topografska karta DTK25	4.918	2.018	1.527	8.463
državna topografska karta DTK50	1.055	418	606	2.079

»se nadaljuje ...«

³⁹ neposredni uporabniki so državni organi ali organizacije ter občinska uprava; posredni uporabniki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina; lokalne skupnosti so občinska uprava in občinski organi (Zakon o javnih financah, 1999).

»... nadaljevanje«

državne pregledne karte	53	21	21	95
ortofoto	47.101	*ni podatka	888	47.989
DMR	129.826	59.963	2.421	192.210
CORINE land cover			5	5
Register prostorskih enot				
prostorske enote	158.933	86.898	116.190	362.021
hišne številke in ulice	8.142.633	1.193.554	1.166.190	10.502.377
Zemljiški kataster				
grafični podatki	79.350.851	262.157	5.822.034	
opisni podatki	23.661.755	418.146	5.319.472	114.834.415
Kataster stavb				
grafični podatki	10.218.731	1.238.689	1.089.262	
opisni podatki	8.987.934	1.230.668	1.012.717	23.778.001

Ko izračunamo še odstotek izdanih podatkov proračunskim uporabnikom (državni in občinski organi in javni skladi, zavodi in agencije) za verjetno najpomembnejše evidence (register prostorskih enot, zemljiški kataster in topografske podatke DTK 25) se izkaže naslednje (Preglednica 9):

Preglednica 9: Število in odstotek enot najpomembnejših podatkov izdanih javnemu sektorju (GU, 2007)

Table 9: Number and percentage of units of most important data issued to public sector (SMA, 2007)

Zbirka podatkov	Skupaj število izdanih enot	Število enot izdanih proračunskim uporabnikom	Odstotek enot izdanih proračunskim uporabnikom
register prostorskih enot	25.643.740	10.864.398	42
državna topografska karta DTK 25	16.724	8.463	51
zemljiški kataster	150.801.402	114.834.415	76

Iz pregleda izdanih podatkov lahko zaključimo, da podatki, ki jih zagotavlja državna geodetska služba in jih predvidevata Uredba ter direktiva INSPIRE:

- obstajajo,

- podatki o njihovem obstoju so javno dostopni prek svetovnega spleta,
- se izdajajo uporabnikom za ceno materialnih stroškov,
- se celo v največji meri izdajajo proračunskim uporabnikom.

S tem smo pokazali, da očitki o slabi razpoložljivosti podatkov GU ne držijo. Uporabnik se prek spletnih strani GU lahko seznani z razpoložljivimi podatki GU, prek spleta se lahko seznani tudi z njihovim opisom, prav tako pa tudi z načinom, kako je treba podatke naročiti in kakšna je cena izvedbe tega naročila.

Vprašanja, ki ju v tem delu nismo obravnavali, pa sta vprašanja kakovosti podatkov in prenosa podatkov v informacijski sistem uporabnika. Za to, da vprašanj kakovosti nismo obravnavali, smo razloge navedli v uvodnem delu 7. poglavja. Pri drugem vprašanju pa lahko ugotavljamo, da pri prenosu podatkov v IS uporabnika velikokrat nastopajo resne težave, katerih reševanje je prepuščeno uporabniku samemu. Te so lahko tudi tolikšne, da močno otežijo ali celo onemogočijo izvedbo informacijskih projektov na strani uporabnika (glej tudi Čeh in sod., 2004). To so vprašanja, ki prav tako sodijo v pojem razpoložljivosti podatkov. Toda treba je tudi navesti, da GU zagotavlja prepise podatkov iz svojih evidenc v taki obliki zapisa, kot je najenostavnejša za izvedbo naročila. Mogoča pa je tudi vsaka dodatna storitev prilagoditve prepisa podatkov posebnim zahtevam naročnika in jo je možno naročiti bodisi z naročilom na GU (v tem primeru uporabnik plača ceno te storitve po ceniku ur zaposlenih na GU ali pa GU po predhodnem soglasju naročnika delo prilagoditve podatkov prepusti drugemu izvajalcu). Lahko pa to storitev uporabnik sam naroči zunanjemu izvajalcu, potem, ko pridobi podatke. Nenazadnje pa jo izvede sam. Možnosti za to je torej več.

8 ZAKLJUČKI

Prostor, torej zemljišča in vode (Policy statement on space and land use, 2001), ima značilnosti, ki terjajo skrbno in premišljeno upravljanje z njim. To so njegova fizična omejenost in razpoložljivost (tudi dejstvo, da ima lastnosti lastnine, je pomemben element razpoložljivosti), njegova tržna in gospodarska vrednost (viri, subjekti, ki izražajo interes po njem) in njegova kakovost in trajnostna raba. Naštete značilnosti prostora pridobivajo na pomenu tako zaradi vrednotnih opredelitev družb in posameznikov, ki se izražajo v paradigmi trajnostnega razvoja, zaradi gospodarskih razvojnih teženj, ki so gonilo razvoja, kot zaradi teritorialne povezanosti območij.

Kvantitativne tehnike, podatki in informacijska tehnologija, zavzemajo pomembno mesto pri proučevanju prostorskega razvoja. Danes red v prostoru določa bistveno večje število dejavnikov, medsebojnih odnosov in sestavin, kot je bilo to običajno nekdaj. Proučevanje prostora in prostorskega razvoja se je preselilo iz področja preučevanja posameznih prostorskih sistemov (urbanizacija, infrastruktura, podeželje) in proučevanja geografsko manjših območij ter njihovih notranjih elementov, notranjih relacij in pravil medsebojnega učinkovanja v proučevanje odprtih prostorov in velikih sistemov. Prostorski razvoj je vseobsegajoč in stalen proces, prek katerega se prostor spreminja v vseh njegovih razsežnostih. Zato se povečuje tudi zahtevnost proučevanja vprašanj prostorskega razvoja, hkrati pa tudi odgovornost sodobnih družb in javne uprave po odgovornem upravljanju s prostorom. Vse to terja uvedbo novih načinov in tehnik za njegovo proučevanje. Intuitivno prepoznavanje problemov in vplivov posegov v prostor ne ustreza več. Kakšni so vplivi razvojnih teženj na prostor, je vprašanje, na katerega je odgovore moč poiskati s holističnim pristopom, z uporabo sistemske teorije in z uporabo podatkov.

Način za proučevanje prostorskega razvoja je tudi sistem za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru, ki temelji na kazalcih. V Sloveniji takega sistema nimamo ne v organizacijskem smislu ne v smislu informacijske tehnologije in podatkov ne v strokovnem ali metodološkem smislu. Razlogi za to so lahko na politični, strokovni ali izvedbeni ravni.

Namen dela je narediti prerez prek teh treh temeljnih področij, na katerih je treba zagotoviti pogoje za vzpostavitev sistema za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru tako na

evropski ravni kot v Sloveniji. Ugotoviti smo hoteli, na kateri ravni je najpomembnejši razlog, da takega sistema v Sloveniji nimamo. Ob odsotnosti sistematičnega iskanja razlogov za to se večkrat izraža mnenje, da je razlog za to tudi nedostopnost geodetskih podatkov, razlog, ki je na izvedbeni ravni. V delu smo se tudi vprašali, ali ta ocena drži.

V delu smo ugotovili, da je bila v Sloveniji vzpostavitev sistema za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru predvidena in zahtevana tako na politični kot na normativni ravni. V okviru veljavnih političnih dokumentov (politik, strategij) ta zahteva sega v leto 2000, na izvedbeni ravni (zakonska zahteva) pa v leto 2003. Na izvedbeni ravni, z novo zakonodajo na področju prostorskega načrtovanja, je bila ta zahteva politične ravni razveljavljena. Vendar pa v strateških dokumentih na področju prostorskega razvoja zahteva še vedno obstaja in predstavlja zavezo vsake politike, tako pretekle kot sedanje ali bodoče.

V delu smo hoteli ugotoviti, ali gre pri tem neskladju med deklariranim in dejanskim stanjem za sistemski odstop od reševanja tega vprašanja. Ta je lahko posledica podobnih teženj na področju prostorskega načrtovanja v širšem, evropskem prostoru, ki mu bo sledil še popravek strateških dokumentov, ali pa je vendarle razloge za to iskati drugje. Zato smo najprej preverili, ali tudi v evropskem prostoru obstaja razhajanje med temeljnimi političnimi opredelitvami ali strokovnimi vprašanji, ki zadevajo spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru na podlagi kazalcev.

Pri iskanju odgovora smo se najprej vprašali, ali so temeljne vrednotne, politične in razvojne opredelitve slovenske družbe na področju prostorskega razvoja enake ali podobne tistim, ki na področju prostorskega razvoja veljajo v EU. V ta namen smo prikazali temeljna vrednotna ter prostorsko in regionalno razvojna načela EU; trajnostni razvoj, teritorialni kapital, teritorialna povezanost, obenem pa analizirali politične dokumente iz teh področij v Sloveniji.

Med evropskimi in slovenskimi dokumenti smo ugotovili skladnost, kajti

- Slovenija, kot članica EU sprejema temeljne dokumente EU (ali pri njihovem oblikovanju tudi sodeluje). Med njimi je najvišji ustava EU (bodisi Predlog pogodbe o ustavi bodisi Lisbonska pogodba), na področju prostora pa Evropske prostorsko razvojne perspektive in Teritorialna agenda.

- V svojih političnih in razvojnih dokumentih povzema temeljne vrednotne in razvojne opredelitve navedenih dokumentov ter na njihovi podlagi oblikuje lastne razvojne politike in normativne akte na področju prostorskega razvoja.

V nadaljevanju smo ugotavljali, ali evropska stroka na področju prostorskega razvoja morda sama odstopa od težnje po vzpostavljanju sistema opazovanja prostora, temelječega na kazalcih. Preverili smo, ali se izvajajo tudi dejavnosti za vzpostavljanje sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje prostora.

Ugotovili smo, da tovrstne namere in tudi dejavnosti na skupni, evropski ravni obstajajo. Izdelali smo namreč zgodovinski pregled teh prizadevanj in proučili politične dokumente in dejavnosti na področju prostorskega razvoja v okviru evropske konference ministrov za prostorski/regionalni razvoj. Ugotovili smo, da take težnje in tudi konkretne, organizirane dejavnosti segajo še v drugo polovico prejšnjega stoletja. Za njihov začetek smo izbrali Torremolinsko listino iz leta 1983 in jo proučili, podobnim prizadevanjem in dokumentom pa smo sledili od Leipziških načel iz leta 1994 do Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv v letu 1999.

Ugotovili smo, da potrebo po vzpostavljanju sistema za spremljanje prostorskega razvoja evropska stroka na področju prostorskega razvoja nesporno izraža. Predstavljajo jo tako posamezni raziskovalci kot tudi v omrežje povezane evropske raziskovalne institucije. Evropska prostorsko razvojna stroka se je za proučitev teh vprašanj prvič organizirano združila pri pripravi in izvajanju Študijskega programa o evropskem prostorskem načrtovanju leta 1999, kasneje pa v Programu prostorskega razvoja razširjene Evropske unije (ESPON 2006). Oba programa smo proučili in ugotovili skladnost med političnim in strokovnim delovanjem na ravni Evrope in sodelovanje med tema ravnema.

Ugotovili smo torej, da se v evropskem prostoru potreba in zahteva po spremljanju in vrednotenju prostorskega razvoja izraža že nekaj desetletij, in da je ta težnja stalna. Prenesemo jo lahko tudi v prihodnost, saj se nadaljuje s programom ESPON 2013 - European observation network on territorial development and cohesion (Evropsko omrežje za opazovanje teritorialnega razvoja in povezanosti), odobrenim s strani Evropske komisije novembra 2007 in s Teritorialno agendo 2007-2010, ki pomeni posodobljeno različico Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv.

Na drugi strani smo ugotovili, s kakšnimi metodami poskuša evropska stroka vzpostaviti sistem za spremljanje prostorsko razvojnih politik. Politika prostorskega razvoja kot vsaka politika izraža politične cilje, bolje rečeno predstave, uresničuje pa se z izvedbenimi ali operativnimi programi, ukrepi in projekti. V delu smo hoteli ugotoviti, ali obstajajo strokovne in uporabne metode vzpostavljanja kazalcev, s katerimi je mogoče vzpostaviti sistem kazalcev, ki lahko omogoči spremljanje in vrednotenje prostorsko razvojnih politik in doseganje njihovih ciljev. Vprašanje je pomembno, saj politike, posebej tiste, ki obravnavajo vprašanja trajnostnega in prostorskega razvoja, svoje težnje, namere in cilje izražajo z velikokrat za vrednotenje neprimerno, nedoločeno terminologijo. Ta v političnih dokumentih ostaja na ravni konceptov, predstav, je brez kvantificiranih ciljev, rezultati njenega izvajanja pa segajo čez daljše časovno obdobje, kar omogoča neodgovorno ravnanje.

Ugotovili smo, da je uresničevanje prostorsko razvojnih politik kot tudi izvedbene ali operativne programe in projekte mogoče spremljati in vrednotiti prek sistema kazalcev. Metodologija za njihovo spremljanje se vzpostavlja že desetletja, njeno uporabno jedro pa predstavlja zbirka gradiv *The Guide* iz leta 2003 (prej zbirka *MEANS, Methods for evaluating activities of a structural nature*), ki obravnava možnosti vrednotenja družbeno gospodarskega razvoja prek kazalcev in načine določanja takih kazalcev. Ta metodologija se uporablja predvsem na področju vrednotenja programov, financiranih iz evropskih strukturnih skladov, podaja pa tudi izhodišča za vrednotenje politik družbeno gospodarskega razvoja in napotke za določanje kazalcev za vrednotenje teh politik. Pristop temelji na sistemski teoriji, katere znanstvenih podlag v delu nismo preučevali. Vendar pa metodologijo in priporočila iz omenjenih gradiv povzemajo tudi najnovejša gradiva o pripravi kazalcev za spremljanje in vrednotenje, ki jih priporoča Evropska komisija. Zato to metodologijo smatramo za primerno, koristno in uporabno.

V nadaljevanju smo preverili, ali in na kakšen način se v Republiki Sloveniji sploh izpolnjuje politična in zakonska obveza po vzpostavljanju sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje prostora, izražena v slovenski zakonodaji do leta 2007. Ta je od Ministrstva za okolje in prostor zahtevala vzpostavitev sistema spremljanja, katerega jedro je sistem kazalcev, kot tudi periodično pripravo poročila o stanju v prostoru. Vendar pa je sistem spremljanja stanja v prostoru kljub temu, da je njegova možnost za uvedbo formalno spuščena na raven Vladne uredbe, še vedno pričakovati. Ni pa več jasno, kakšno vsebino in obliko bi lahko zavzel.

Ugotovili smo, da so bile na podlagi zakona v Sloveniji že izvedene nekatere uporabne raziskave, katerih rezultat je bil leta 2003 predlog minimalnih kazalcev in leta 2004 pripravljena metodologija ter struktura poročila o stanju v prostoru. Na podlagi zakonske obveze je bilo leta 2005 pripravljeno tudi prvo (ničelno) poročilo o stanju v prostoru. Ugotovili pa smo, da se v nadaljevanju politična in zakonska obveza dejansko ni izpolnjevala, da so na strokovni ravni nastali le predlogi, ki jih lahko smatramo za izhodiščne in ne kot dokončne. V metodoloških pojasnilih navedenih gradiv so izražene določene pomanjkljivosti predlogov, ki bi terjale nadaljnje proučevanje in izboljšanje začetnih predlogov. Vendar pa so se izhodiščni predlogi na politični ravni zaradi formalne izpolnitve zakonske obveze sprejeli, do prevedbe v prakso pa ni prišlo. Seveda, izhodiščni predlogi so bili kritično ocenjeni kot nezadovoljivi tudi s strani stroke. S strani stroke so se pojavljali predlogi za njihovo izboljšanje, vendar konkretnih tovrstnih sistematičnih dejavnosti in vzpodbud s strani pristojnega nosilca za vzpostavitev sistema ni bilo. Vrsta strokovnih prispevkov na tem področju v Sloveniji nas lahko prepriča, da stroka gotovo je sposobna proučevati tako sistem vzpostavitve kazalcev kot tudi vsebinska vprašanja prostorskega in regionalnega razvoja.

Pričakovati bi bilo, da bi se na podlagi omenjenih normativnih aktov in strokovnih gradiv in predlogov, s strani nosilca teh dejavnosti, torej Ministrstva za okolje in prostor, vzpodbudila izdelava ocen izvedljivosti in na tej podlagi priprava novih predlogov, ki bi izhajali iz takega proučevanja. V nasprotju s tem je bila izrecna obveza pristojnemu nosilcu teh dejavnosti, Ministrstvu za okolje in prostor v letu 2007 z Zakonom o prostorskem načrtovanju umaknjena.

To dejstvo seveda ni v skladu z ugotovitvijo, da se strokovne in izvedbene dejavnosti na področju vzpostavljanja sistema za opazovanje prostora na ravni EU nadaljujejo. V Zakonu o prostorskem načrtovanju je sicer predvidena (deklarirana) vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema v okviru MOP, ki pa po svojem namenu ni sistem za spremljanje stanja v prostoru. Namesto tega se s uvaja sistem za zbiranje podatkov, ki bodo prek njega posredovani pripravljavcem prostorskih aktov, predvsem lokalnim skupnostim. S tem je leta 2007 nastal temeljni razkorak med evropskimi prizadevanji in stanjem v Sloveniji.

Ugotovljena razlika med opredeljenim in dejanskim stanjem se torej, namesto da bi se reševala v podobni smeri kot v evropskem prostoru, poskuša odstraniti z odpravo zakonske obveze. Poskusili smo ugotoviti razloge za to.

Morebitne razloge lahko iščemo na tehnični (računalniški ali informacijski) strani, na strani razpoložljivosti podatkov, ali pa na področju organiziranja del za vzpostavitev takega sistema. V povezavi z izvedbenim delom (torej po tem, ko je metodološko in strokovno predlagana njegova začetna vsebina) smo proučili vprašanja obstoja predvidenih podatkov, predvsem GU, ki je največji vir podatkov za tak sistem. Proučili smo vprašanje dostopnosti podatkov in se dotaknili tudi vzpostavitve informacijskega sistema za vodenje kazalcev.

Brez poglobljenega proučevanja (ocenjujemo, da ni niti potrebno) smo ugotovili, da računalniška tehnologija, GIS ter načini shranjevanja in vodenja potrebnih podatkov nesporno omogočajo tehnološko vzpostavitev sistema kazalcev. Primer tega smo prikazali v opisu programa ESPON 2006. V Sloveniji podobna računalniška znanja, znanja o tehnologiji GIS, tako na področju zasnove podatkovnih baz, shranjevanja, vodenja in obdelave podatkov, obstajajo. Vzpostavitev takega sistema omogoča tudi računalniška tehnologija, strojna in sistemska programska oprema. Orodja GIS in druga orodja, ki so jih uporabili v programu ESPON 2006, so v slovenskem prostoru prisotna. Na področju tehnologije GIS in vodenja velikih zbirk podatkov imamo v Sloveniji precej izkušenj (na primer strokovnjaki Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelka za geodezijo, Geodetska uprava, zasebni sektor), prav tako pa tudi z vodenjem velikih informacijskih projektov na državni ravni (na primer Ministrstvo za javno upravo, Statistični urad Republike Slovenije in drugi). Zato ocenjujemo, da tehnološka vprašanja in vprašanja sposobnosti vodenja in izvedbe velikih informacijskih projektov v resnici ne obstajajo.

V nadaljevanju smo se ukvarjali tudi z ocenami o neustrezni razpoložljivosti geodetskih podatkov. Želeli smo dokazati, da ta ni razlog za to, da se sistem kazalcev za spremljanje stanja v prostoru ne uvaja.

V ta namen smo izdelali analizo predvidenih vrst podatkov v Uredbi o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora (Uredba) ter minimumu enotnih kazalcev in v direktivi EU INSPIRE, Infrastruktura za prostorske informacije v Evropi. Ugotovili smo, da so geodetski podatki jedro ali temelj vsakega takega sistema. Predstavljajo georeferenčno osnovo drugim prostorsko opredeljenim podatkom, hkrati pa so tudi po vsebini velik del podatkovnega jedra, ki ga bi obsegal kakršen koli sistem opazovanja prostorskega razvoja. Izdelali smo pregled obstoječih podatkov, ki jih vodi in izdaja Geodetska uprava RS. Ugotovili smo, katere vrste geodetskih podatkov so bile predvidene v omenjenem predlogu

kazalcev in tudi v direktivi INSPIRE. Za geodetske podatke smo izdelali pregled izdanih podatkov s strani Geodetske uprave. Na podlagi teh analiz smo zaključili, da geodetski podatki, ki jih zagotavlja slovenska državna geodetska služba in jih je predvidevala Uredba ter obvezujoča direktiva INSPIRE, obstajajo. Informacije o njihovem obstoju in načinu dostopa so javno dostopne prek svetovnega spleta. Te informacije sicer ne ustrezajo najnovejšim mednarodnim standardom na področju metapodatkov, vendar zadoščajo, da se uporabnik seznani tako z vrstami podatkov in njihovo razpoložljivostjo.

Hkrati smo tudi proučili, kdo so največji uporabniki izdanih geodetskih podatkov. Ugotovili smo tudi, da se največji del izdanih podatkov Geodetske uprave izdaja uporabnikom v javni upravi. Pri tem gre v večini za digitalne podatke, ki jih uporabnik (torej javna uprava) prenese v svoje računalniške sisteme in jih obdeluje v svoje namene.

Javni upravi so torej potrebni podatki na razpolago in so tudi dostopni. Izdajajo se za materialne stroške digitalnih nosilcev podatkov. Za izdajanje velikih količin podatkov je včasih potreben čas, tudi do nekaj tednov, vendar je to kvečjemu dejstvo, ki ga mora uporabnik upoštevati pri naročilu in uporabi teh podatkov v lastnem informacijskem sistemu.

Večkrat je treba prostorske podatke prilagoditi potrebam konkretne uporabe in jih urediti in uskladiti s podatki iz drugih virov. To dejstvo uporabnika velikokrat odvrne od namere, da bi si na podlagi podatkov vzpostavil računalniško podporo svoji dejavnosti. Uporabnik mora namreč v ta namen vzpostaviti postopke (organizacijske, informacijske), ki omogočijo pretvorbo podatkov za njihovo uporabo podatkov za vsak konkreten namen. V kolikor so to ovire, lahko v del teh postopkov vključi izkušnje zasebnega sektorja na področju informacijske tehnologije ali pa, če gre za systemskega uporabnika, naloži to nalogo celo viru podatkov. Vsekakor pa mora biti uporabnik tovrstne težave ali zahteve sposoben primerno izraziti in reševati.

V okviru dela se nismo ukvarjali s kakovostjo geodetskih podatkov. Proučevanje tega vprašanja presega obseg dela. Vprašanje je vsekakor pomembno in bi ga bilo treba obravnavati na strokovni ravni in hkrati v luči sistema kazalcev. Brez te proučitve in brez predhodno izraženih zahtev po kakovosti podatkov s strani uporabnika (sistem za spremljanje stanja prostorskega razvoja) je vsakršna ocena ustreznosti kakovosti nemogoča. Tudi v

gradivih programa ESPON 2006 se s kakovostjo podatkov niso ukvarjali, razen z njihovo teritorialno popolnostjo.

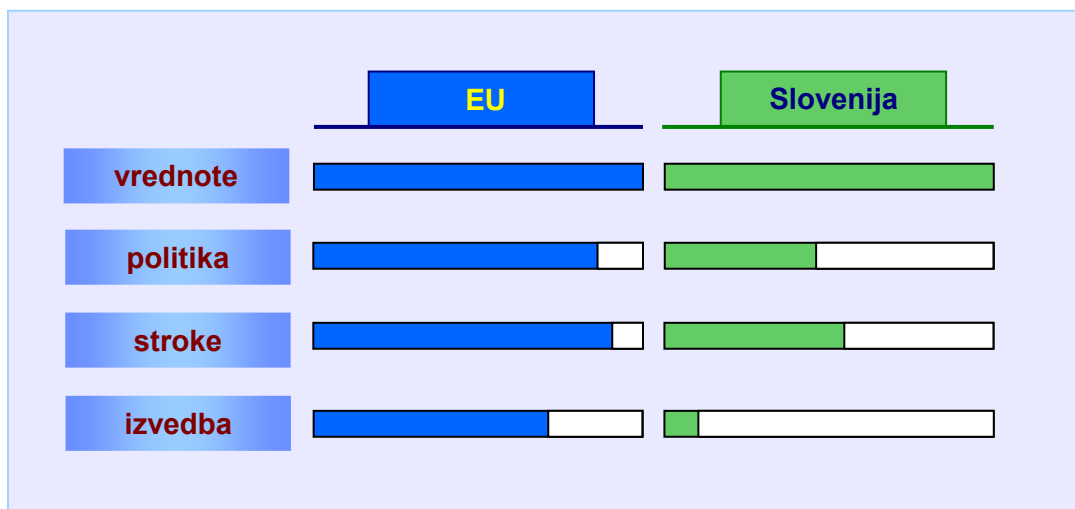
Kot zadnji možni razlog za prenehanje dejavnosti na obravnavanem področju v Sloveniji, smo izpostavili vprašanje organizacije in koordinacije del in nalog pri vzpostavljanju takega sistema. Proučili smo priporočila iz metodoloških gradiv na področju vzpostavljanja kazalcev za spremljanje politik. Na podlagi proučevanega smo zaključili, da so ovire pri vzpostavljanju sistema kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja predvsem v upravljavskih in organizacijskih vprašanjih, ne pa v strokovnih ali izvedbenih. Tako strokovna kot izvedbena vprašanja smo v slovenskem prostoru sposobni reševati.

Ker na podlagi proučenih političnih dokumentov domnevamo, da vendarle ne gre za sistemski odstop od vzpostavitve sistema za spremljanje stanj v prostoru, ostane edino še eno odprto vprašanje, zakaj takega sistema v Sloveniji še nimamo; vprašanje organizacijskih sposobnosti pri vzpostavljanju tako zahtevnega projekta. Pristojnosti za vzpostavitev takega sistema so na strani javne uprave in so bile podeljene resorju, pristojnem za vprašanja prostora. Zato je zadnji možni odgovor, zakaj sistema za spremljanje stanja v prostoru v Sloveniji nimamo, v organizacijskih, vodstvenih in upravljavskih sposobnostih pristojnega resorja.

S tem smo potrdili delovno hipotezo naloge, da

- razpoložljivost geodetskih podatkov ni razlog za to, da se sistem kazalcev za spremljanje stanja v prostoru ne uvaja, in da
- so možni razlogi za to na strani javne uprave kot nosilca področja urejanja prostora, ki je dolžan in pristojen te dejavnosti primerno organizirati.

Ugotovitve lahko kot zaključek strnemo v shemo na Sliki 19. Ta prikazuje politično, strokovno in izvedbeno sestavino na obravnavanem področju. Prikaz je razdeljen na stanje v EU in na stanje v Sloveniji. Svetla polja shematično predstavljajo izvedbeni primanjkljaj.



Slika 19: Primerjava stanj vzpostavitve sistema kazalcev med EU in Slovenijo

Figure 19: Comparison of situations of establishment of the system of indicators between EU and Slovenia

Na podlagi navedenih ugotovitev lahko zaključimo, da

- so vrednotne opredelitve prostorskega razvoja v EU in v Sloveniji skladne (teritorialni, endogeni razvoj, zmanjševanje razvojnih razlik, trajnostni razvoj);
- da so evropske politične opredelitve (predlog Ustave EU, Evropska komisija in CEMAT) in slovenske (politika in strategija na področju prostorskega razvoja) enake. Slovenija ima zaostanek na zakonskem področju, ker vprašanje sistema spremljanja in vrednotenja prostorskega razvoja niso (več) regulirana v zakonodaji. Obstaja neskladje med politikami in strategijami ter normativnim področjem;
- se evropska stroka na obravnavanem področju povezuje in proučuje vprašanja kazalcev, v Sloveniji pa teh dejavnosti po letu 2004 na sistematičen način ne izvajamo; stroka je sposobna ta vprašanja obravnavati, nima pa usmeritev pristojnega nosilca;
- so se v okviru evropskega programa ESPON 2006 izvajale izvedbene dejavnosti za vzpostavitev sistema, v Sloveniji pa smo od nje odstopili. Program ESPON ima tudi svoje nadaljevanje do leta 2013, tako da se bo zaostanek kvečjemu povečal;
- je razlog za primanjkljaj na izvedbenem področju v nemoči pristojnega ministrstva, da bi ustrezno organiziral dejavnosti.

Pomen dela in predlogi

Zaradi zahtevnosti oblikovanja sistema kazalcev ter tehnične, organizacijske in izvedbene zahtevnosti takega projekta je bilo mogoče pričakovati, da bo njegova izvedba zahteven in dolgotrajen proces. Pričakovati pa je bilo tudi, da se ta proces začne, načrtuje in vodi. Za nosilca tega procesa je določeno Ministrstvo za okolje in prostor. Z magistrskim delom želimo vzpodbuditi dejavnosti Ministrstva za okolje in prostor na obravnavanem področju. Tuja stroka ponuja dober primer, da se vprašanja dajo metodološko proučevati in podaja predloge pristopov in nekaterih rešitev. Očitno je, da je treba k vprašanju priprave sistema kazalcev pristopiti na interdisciplinaren način, saj zadevajo vsa področja družbenega razvoja. Z delom vzpodbujamo tudi interdisciplinarnost in tvorno sodelovanje strok na tem področju.

Potrebno bi bilo vzpodbuditi znanstveno proučevanje načinov kvantitativnega spremljanja prostorskega razvoja in postopkov graditve sistema kazalcev. K njegovi izgradnji je treba pristopiti postopno, koristno je proučiti in upoštevati tuje izkušnje. Z delom poskušamo vzpodbuditi nadaljnje znanstveno in strokovno raziskovanje v javnih raziskovalnih institucijah na področjih, ki so povezana z obravnavanim vprašanjem.

Vzpodbuditi je treba raziskave na področju systemske teorije, kvantitativnega spremljanja stanja prostora ter uporabne raziskave na področju sistema kazalcev, poročila o stanju prostora, tehnologije GIS, informacijskih sistemov, statističnih metod analiz podatkov in inovativnih oblik kartografskih prikazov. Organizacije, sposobne proučevanja navedenih področij, so tako fakultete (na primer Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Interdisciplinarni študij prostorskega in urbanističnega planiranja) kot raziskovalni inštituti (na primer Urbanistični inštitut, Geodetski inštitut, Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti (ZRC SAZU)). Raziskave se lahko izvajajo tudi prek ciljnih raziskovalnih programov, ki so namenjeni izvajanju in financiranju znanstveno raziskovalne dejavnosti. Na ta način se lahko financiranje študij porazdeli tudi na več proračunskih uporabnikov. Glede na naravo potrebnih nalog lahko zatrdimo, da prispevajo k oblikovanju in uresničevanju strateških ciljev, ki jih določajo dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja na nacionalni in sektorskih ravneh, zato ocenjujemo mehanizem ciljnih raziskovalnih programov za primeren način.

Hkrati je treba upoštevati izvedbene možnosti in sposobnosti v državi (podatki, informacijski sistem, organizacijska vprašanja, sodelovanje organov javne uprave). Vse te dejavnosti mora izvesti Ministrstvo za okolje in prostor, ki so mu formalno že tako ali tako naložene. Zato bi pristojnemu nosilcu priporočili izdelavo predloga takega projekta, zagotovitev soglasja stroke in virov (upravljavcev) in politične podpore za njegovo izgradnjo. Strokovne in izvedbene nosilce je treba vključiti v izvajanje programa ESPON 2013. Upoštevati bi bilo treba tudi stanje in izkušnje javne uprave in zasebnega sektorja na področju vzpostavljanja informacijskih sistemov in rešiti nekatera organizacijska vprašanja.

Številnost vrst potrebnih podatkov in njihov obseg pa terjata predhodno proučitev vprašanja nosilca takega informacijskega sistema. Pričakovana investicijska vrednost računalniške tehnologije in potrebno informacijsko znanje terjajo resen premislek, ali ni smiselno sistem v tehničnem smislu graditi na informacijskem in podatkovnem jedru Geodetske uprave.

Geodetska uprava je v organizacijskem smislu sestavni del Ministrstva za okolje in prostor. Tudi zahteve direktive INSPIRE bodo najprej in najbolj zadevale prav Geodetsko upravo, ki se jim bo morala prilagoditi in upoštevati skupna, evropska izvedbena pravila, ki bodo pripravljena na podlagi te direktive. Zato se nakazuje racionalna možnost, da je tehnični nosilec in upravljavec sistema prav Geodetska uprava. V današnjih razmerah je tak nosilec lahko tudi Ministrstvo za javno upravo, ki v tehničnem smislu vodi distribucijski sistem podatkov Geodetske uprave in nekatere informacijske sisteme drugih velikih državnih organov. Vendar pa potreba po poznavanju nepremičninskih in prostorskih evidenc ter zakonitosti prostorskih podatkov nasploh pri odločitvi, da postane upravljavec takega informacijskega sistema, prav na stran Geodetske uprave, daje veliko težo. Zdi se, da je vsaka drugačna odločitev neracionalna (človeški viri, znanje, tehnična infrastruktura).

Strokovno jedro sistema je smiselno vzpostaviti v okviru Ministrstva za okolje in prostor, Direktorata za prostor. Direktorat za prostor je v vsebinskem smislu nosilec področja prostorskega razvoja, zato (pričakujemo da) razpolaga z ustreznim strokovnim kadrom. Iz razlogov, da ne bi spremljanja izvajanja prostorsko razvojnih politik prepustili tistemu, ki je za njihovo izvajanje hkrati tudi odgovoren, pa je smiselno proučiti, ali se lahko oblikuje zunanja, strokovna, interdisciplinarna skupina, ki je zadolžena periodično pripravljati poročilo o stanju prostora na podlagi podatkov (kazalcev). Njene finančne neodvisnosti verjetno brez Ministrstva za okolje in prostor ni mogoče zagotoviti, je pa smiselno premisliti, če to ne bi

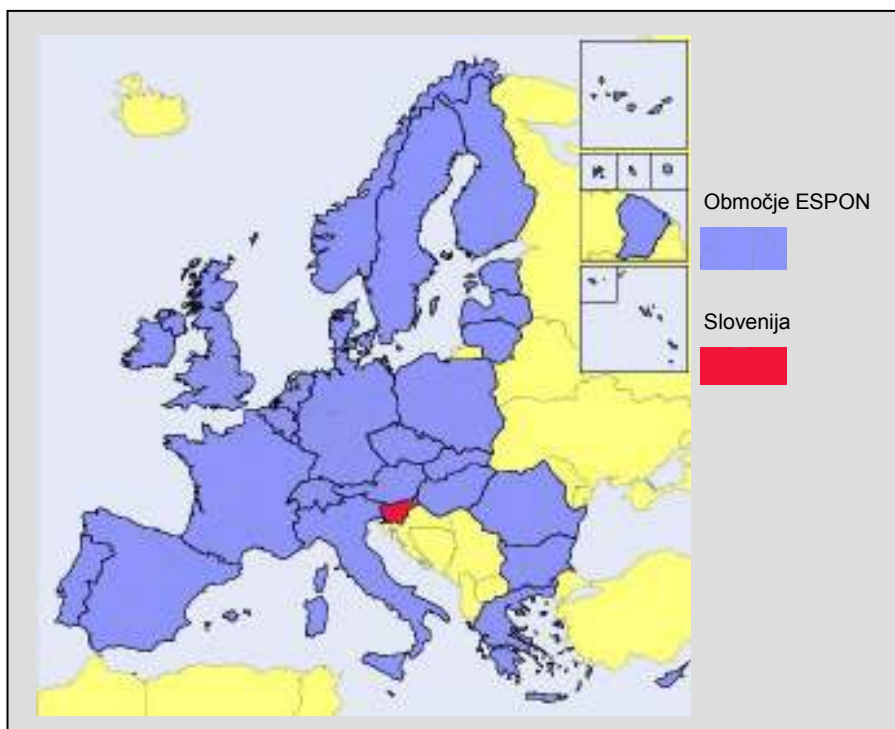
bila lahko ena od javnih raziskovalnih ustanov, na primer Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti ali Urbanistični inštitut. Opisana organizacijska shema je prikazana na Sliki 20.



Slika 20: Možna organizacijska shema vodenja sistema spremljanja prostorskega razvoja

Figure 20: Possible organisation scheme of monitoring of spatial development

Spremljanje stanja v prostoru je mogoče izvesti, vendar pa je sistem spremljanja prostorskega razvoja, kot so se ga lotili na evropski ravni, obsežen in organizacijsko, finančno ter strokovno zahteven. Kljub temu pa je odločitev za vzpostavitev sistema spremljanja stanja v prostoru na evropski ravni jasna. Jasen je tudi pristop; sistemska teorija, sistem kazalcev, poročanje o stanju v prostoru, podatki. Sistemska teorija je univerzalna, velja tako za velike, kot za majhne sisteme; pri njej ni vprašanje obsega, velikosti, pač pa vprašanje števila elementov in dejavnikov, ki sodelujejo v sistemu in prepletenosti odnosov in razmerij med njimi. Jasna je metoda; vzpostaviti sistem kazalcev, ki upošteva tako politične cilje kot sektorske težnje. Stroke so sposobne proučiti in odgovoriti, kako kazalce pripraviti tako, da bodo pregledno in sistematično organizirani. Jasna je tudi organizacijska in institucionalna shema takega sistema.



Slika 21: Slovenija in območje ESPON (Espon Atlas, 2006)

Figure 21: Slovenia and ESPON territory (Espon Atlas, 2006)

Če v Sloveniji načelo spremljanja prostorskega razvoja sprejemamo, potem je samo še vprašanje, v kolikšni meri ga je treba uveljavljati, da je to še smotno, v primerjavi s ciljem, da se prostorski razvoj (tudi na majhnem prostoru) usmerja v smeri trajnosti. Ali je strošek vzpostavitve sistema nekaj sto kazalcev za Slovenijo na ravni SKTE 5 smiselno? Na ravni SKTE 3 (EU) je jasno, da gredo prizadevanja stroke in politike v to smer. V Sloveniji vsekakor potrebujemo resen, tako političen kot strokoven premislek o tem vprašanju, vendar morata oba morata privedi do iste odločitve. Za odgovornost pri tej odločitvi in pri njenih posledicah nas bodo vprašale prihodnje generacije. Ali pa to, da so prihodnje, zmanjšuje našo odgovornost pri odgovoru na vprašanje?

Vendar ni vprašanje spremljanje stanja v prostoru da ali ne, vprašanje je lahko le še kako; zato pa je treba proučevati, spoznavati, se odločiti in izvesti, v ta namen pa je treba tudi dobro poznati znanstvene pristope in načine vzpostavitve takih sistemov. S tem delom želimo tudi vzpodbuditi taka proučevanja.

9 POVZETEK

Prostorski razvoj je vseobsegajoč in stalen proces, prek katerega se prostor spreminja v vseh njegovih razsežnostih. Povečuje se tudi zahtevnost proučevanja vprašanj prostorskega razvoja. Kvantitativne tehnike, podatki in informacijska tehnologija zavzemajo pomembno mesto pri njegovem proučevanju. Metoda za proučevanje prostorskega/regionalnega razvoja je tudi sistem za spremljanje in vrednotenje stanja v prostoru, ki temelji na kazalcih. V Sloveniji takega sistema nimamo, kljub političnim zavezam in normativni obvezi. Razlogi za to so lahko na politični, strokovni ali na izvedbeni ravni.

Naredili smo prerez prek teh treh področij, na katerih je treba zagotoviti pogoje za vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja stanja v prostoru. Ugotovili smo hoteli, na kateri ravni je najpomembnejši razlog, da takega sistema v Sloveniji nimamo. Ker se večkrat navaja ocena, da je razlog za to na izvedbeni ravni, v nedostopnosti geodetskih podatkov, smo se tudi vprašali, ali ocena drži.

V začetku smo ugotavljali, ali evropska stroka na področju prostorskega razvoja sama odstopa od težnje po vzpostavljanju sistema opazovanja prostora, temelječega na kazalcih. Ugotovili smo, da evropska stroka izraža potrebo po vzpostavljanju sistema za spremljanje prostorskega razvoja, in da se izvajajo tovrstne dejavnosti na skupni, evropski ravni. Evropska prostorsko razvojna stroka se je za proučitev teh vprašanj organizirano združila pri izvajanju Študijskega programa o evropskem prostorskem načrtovanju leta 1999, kasneje pa v programu ESPON 2006. Oba programa smo proučili in na ravni Evrope ugotovili sodelovanje med politiko in stroko ter skladnost med političnim in strokovnim delovanjem. Podobne dejavnosti so načrtovane tudi v programu ESPON 2013.

Proučili smo tudi, s kakšnimi metodami poskuša evropska stroka vzpostaviti sistem za spremljanje prostorsko razvojnih politik, in ugotovili, da obstajajo strokovne in uporabne metode vzpostavljanja sistema kazalcev, ki lahko omogoči spremljanje in vrednotenje prostorsko razvojnih politik in doseganje njihovih ciljev. Metodologija se vzpostavlja že desetletja, njeno uporabno jedro pa predstavlja zbirka gradiv The Guide iz leta 2003, kjer se obravnava možnosti vrednotenja družbeno gospodarskega razvoja prek kazalcev in načine določanja takih kazalcev. To metodologijo povzemajo tudi najnovejša gradiva o pripravi

kazalcev za spremljanje in vrednotenje, ki jih priporoča Evropska komisija. Zato imamo to metodologijo za primerno, koristno in uporabno.

Preverili smo, ali in na kakšen način se v Republiki Sloveniji izpolnjuje politična in normativna obveza po vzpostavljanju sistema kazalcev za spremljanje in vrednotenje prostora. Ta od pristojnega ministrstva, Ministrstva za okolje in prostor, zahteva tako vzpostavitev sistema spremljanja, katerega jedro je sistem kazalcev, kot tudi periodično pripravo poročila o stanju v prostoru.

Ugotovili smo, da so bile v Sloveniji že izvedene nekatere uporabne raziskave, katerih rezultat je bil leta 2003 predlog minimalnih kazalcev in leta 2004 pripravljena metodologija ter struktura poročila o stanju v prostoru, leta 2005 pa tudi prvo (ničelno) poročilo o stanju v prostoru. V nadaljevanju pa se politična in zakonska obveza ni izpolnjevala. S strani stroke so se pojavljali predlogi za izboljšanje metodologije, vendar konkretnih tovrstnih sistematičnih dejavnosti in vzpodbud s strani pristojnega ministrstva ni bilo. Strokovni prispevki na tem področju v Sloveniji pa prepričajo, da je stroka sposobna proučevati tako sistem vzpostavitve kazalcev, kot tudi vsebinska vprašanja prostorskega in regionalnega razvoja.

Vendar pa s strani nosilca teh dejavnosti, torej Ministrstva za okolje in prostor, ni tovrstnih pobud ali organiziranih dejavnosti. Razloge lahko iščemo tudi na tehnični (računalniški ali informacijski) strani, na strani razpoložljivosti podatkov, ali pa na področju organiziranja del za vzpostavitev takega sistema. Ugotovili smo, da računalniška tehnologija, GIS ter načini shranjevanja in vodenja potrebnih podatkov nesporno omogočajo tehnološko vzpostavitev sistema kazalcev. Primer tega smo prikazali v programu ESPON 2006. V Sloveniji podobna računalniška znanja, znanja o GIS, torej na področju zasnove podatkovnih baz, shranjevanja, vodenja in obdelave podatkov, obstajajo. Vzpostavitev takega sistema omogoča tudi računalniška tehnologija, strojna in sistemska programska oprema. Na področju GIS in vodenja velikih zbirk podatkov imamo v Sloveniji precej izkušenj, prav tako pa tudi z vodenjem velikih informacijskih projektov na državni ravni. Zato ocenjujemo, da tehnološka vprašanja in vprašanja sposobnosti vodenja in izvedbe velikih informacijskih projektov v resnici ne obstajajo.

Proučili smo tudi vprašanje razpoložljivosti potrebnih podatkov, predvsem podatkov Geodetske uprave RS. Izdelali smo analizo vrst podatkov, predvidenih v Uredbi o vsebini

izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimumu enotnih kazalcev in v direktivi INSPIRE. Ugotovili smo, da so geodetski podatki jedro ali temelj vsakega sistema monitoringa prostora, in da jih slovenska državna geodetska služba vodi. Hkrati smo ugotovili tudi, da se največji del izdanih podatkov Geodetske uprave izdaja uporabnikom v javni upravi, ki je nosilec sistema monitoringa prostora. Javni upravi so torej potrebni podatki s strani največjega institucionalnega nosilca podatkov na razpolago in so prosto dostopni.

Kot zadnji možni razlog za zastoj dejavnosti v Sloveniji na obravnavanem področju smo izpostavili vprašanje organizacije in koordinacije del in nalog pri vzpostavljanju takega sistema. Proučili smo priporočila iz metodoloških gradiv na področju vzpostavljanja kazalcev za spremljanje politik. Na podlagi tega smo zaključili, da so ovire pri vzpostavljanju sistema kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja v Sloveniji predvsem v upravljavskih in organizacijskih vprašanjih, ne pa v strokovnih ali izvedbenih.

Ker predvidevamo, da za zastoj dejavnosti na obravnavanem področju ni krivda na morebitnem sistemskem odstopu od vzpostavitve sistema za spremljanje stanj v prostoru, ostane edini možni odgovor, zakaj takega sistema v Sloveniji še nimamo, pomanjkanje organizacijskih, vodstvenih in upravljavskih sposobnosti na strani pristojnega resorja, Ministrstva za okolje in prostor.

V zaključku dela podajamo tudi predloge za nadaljnje dejavnosti, in sicer:

- vzpodbuditi znanstveno proučevanje načinov kvantitativnega spremljanja prostorskega razvoja, strokovna vprašanja in postopke graditve sistema kazalcev,
- izdelati predlog izvedbenega projekta, zagotovitev soglasja stroke, upravljavcev podatkov in politične podpore za njegovo izgradnjo,
- proučiti možnost, da tehnični nosilec in upravljavec informacijskega sistema postane Geodetska uprava, saj zahteve po podatkih v sistemu kazalcev najprej in najbolj zadevajo prav Geodetsko upravo,
- vzpostaviti strokovno jedro sistema v okviru Ministrstva za okolje in prostor, Direktorata za prostor, ki je vsebinski nosilec področja prostorskega razvoja,
- oblikovati neodvisno, strokovno in interdisciplinarno skupino, zadolženo za periodično pripravo poročila o stanju prostora in proučevanje sistema kazalcev.

10 SUMMARY

Spatial development is an all-encompassing and continual process through which physical space changes in all its aspects. The complexity of studying the issues of spatial development is increasing. Quantitative techniques, data and information technology feature prominently in the research of spatial development. A method of researching spatial development is also the system for monitoring and evaluating spatial situation on the basis of indicators. In Slovenia such a system does not exist in spite of commitment at the political level and request of legal norms. The reasons for that lie either at the level of politics, the level of profession or the level of implementation.

In the thesis we have provided an overview analysis of the three fundamental areas in which conditions must be created for the establishment of the system for monitoring and evaluating spatial development both at the European and Slovenian level. We wanted to determine which of the three factors was most responsible for the lack of such a system in Slovenia. Since also an opinion has often been put forward that part of the reason lies at the implementation level in the inaccessibility of geodetic data, we have asked ourselves if this assessment is accurate.

First we tried to determine whether the European spatial development profession itself has deviated from establishing the indicator-based system of monitoring physical space. We determined that the profession at the European level has been clearly supportive of the need for the establishment of the system for monitoring spatial development and that activities for the establishment of the system of indicators for monitoring and evaluating physical space are being implemented. The European profession concerned with spatial development came together in an organized manner in the creation and implementation of the 1999 Study program on the European Spatial Planning and later in the ESPON 2006. We examined both and determined that at the European level political and professional activities have been implemented in harmony. Similar activities are planned also in the ESPON 2013 programme.

We have examined what methods the European profession was using for establishing the system for monitoring policies pertaining to spatial development. We have determined that professional and useable methods for establishing such indicators exists. The methodology has been developing for decades. It's usable core is the 2003 the Guide collection of materials, which deals with the possibilities of evaluating social economic development

through indicators, and with the methods of designating such indicators. The methodology and recommendations from these materials are echoed by the latest materials on the creation of European Commission-recommended indicators for monitoring and evaluation. Therefore we consider this methodology to be appropriate and useful.

Further on we determined whether and in what manner the political and legal commitment to establish the system for monitoring and evaluating spatial development is being realized. Both require the Ministry of the Environment and Spatial Planning to establish a monitoring system whose core is a system of indicators, and to periodically prepare a spatial monitoring report.

We determined that certain useful legislation-prompted studies were implemented which resulted in 2003 in a proposed set of minimal indicators, in 2004 in the methodology and structure of a spatial monitoring report and in 2005 in the legislation-required first (zeroth) report on spatial situation. Afterwards the political and legal commitment has not been realized. The profession has put forward suggestions for improvements, however, no concrete systematic activities and initiatives have been implemented by the competent ministry. A number of professional contributions in this field are a convincing testament to the fact that the profession is capable of researching both the system of creating indicators as well as the material issues of spatial and regional development.

However, from the activities holder, the competent ministry, there are no initiatives or organized activities in the studied area. Potential reason might be of technical nature (computer or information technology), it might be an issue of data availability or might lie in organizational (managerial) issues. We established that the computer technology, GIS and methods of storing and administering data clearly enable the technological establishment of a system of indicators. An example of that is shown in ESPON 2006. Similarly, levels of IT competence and GIS related competence in the fields of designing databases, data storing, administration and processing exist in Slovenia. In Slovenia we have considerable experience with GIS, large database administration as well as in the national level of management of large information projects. Therefore, we assess that the technological issues and issues concerning management and implementation of large information project are void.

We have also examined the issue of availability of necessary data, especially the data of the Surveying and Mapping Authority. We made an analysis of planned types of data in the

Decree on the content of the report on the situation in the field of spatial planning and the minimal uniform indicators as well as in the INSPIRE directive. We determined that geodetic data represent the foundation or nucleus of any spatial monitoring system and that the Surveying and Mapping Authority administers and provides them. At the same time we have determined that the majority of geodetic data issued by the Surveying and Mapping Authority was issued to the public administration, which is the holder of the spatial monitoring system.

As the last possible reason for the implementation deficit, i.e. for the cessation of activities in this field, we explored the issue of the organization and coordination of tasks and assignments in the establishment of such a system. We examined the recommendations found in the methodological materials for creating indicators for the monitoring of policies. On the basis of that, we came to a conclusion that the obstacles in the path of the establishment of the system of indicators for monitoring spatial development lie primarily in administrative and organizational issues and are not the professional or implementation ones.

Since we surmise that the root cause is not the systemic withdrawal from establishing the system for monitoring spatial situation, the only remaining issue why such a system does not exist in Slovenia is lack of organizational, administrative and management abilities of the holder of the process, the Ministry of the Environment and Spatial Planning.

In the conclusion of the thesis we drew proposals for further activities, namely:

- encourage scientific research of the methods of quantitative monitoring of spatial development, professional issues and the procedures of creating a system of indicators,
- draft a project implementation proposal, obtain consensus from the profession and data administrators and political support for the establishment of the system,
- investigate the option for the technical holder and system administrator to be the Surveying and Mapping Authority which is first and foremost affected by data requirements of the system of indicators,
- establish the professional core of the system at the Spatial Planning Directorate within the Ministry of the Environment and Spatial Planning, which is materially the holder of spatial development,
- form an independent professional interdisciplinary group, responsible for periodically preparing spatial monitoring reports and of research of the system of indicators.

VIRI

Citirani viri

- Böhme, K., Schön, P. 2006. From Leipzig to Leipzig. Zürich , Network City and Landscape Federal Institute of Technology, DisP 165 - 2/2006: str. 61-70.
<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/133/> (4.5.2007).
- Concept on the establishment of the ESPON, 1997. Draft for the CSD meeting to be held in Brussels in November 1997: 12 str.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/orat_en.pdf(7.5.2007).
- Čeh, M., Drobne, S., Ferlan, M., Foški, M., Zavodnik Lamovšek, A., Prosen A., Lavrač, I. 2004. Raba prostora po dejavnostih. Urad RS za prostorsko planiranje, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. CRP, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 113 str.
- Černe, A. 2004. Metodologija priprave poročila o stanju na področju urejanja prostora na državni ravni. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorski razvoj. Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo: 147 str.
- Černe, A. 2005. Strokovne analize v prostorskem planiranju. Dela 23: str. 115-166.
- Černe, A., Kušar, S. 2005. Ničelno poročilo o stanju na področju urejanja prostora, zaključno poročilo. Raziskovalna naloga. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorski razvoj, Ljubljana: 185 str.
- Doucet, P. 2006. Territorial cohesion of tomorrow: A path to cooperation or competition?, Abstract. European Planning Studies, Volume 14/ 2006: str. 1473-1485.
- Družbeno planiranje. 1980. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SRS: 125 str.
- ESP. 1994. European spatial planning. Results of the meeting, informal council of spatial planning ministers, Leipzig, 1994. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Staedtebau: 28 str.
http://www.bbr.bund.de/nr_169708/EN/ResearchConsultation/SpatialPlanning/SpatialDevelopmentEurope/EuropeanSpatial_20DevelopmentPolicy/01__Publications.html (17.9.2007).
- ESDP. 1997. First official draft of the european spatial development perspective, Summary. 1997. Noordwijk: 13 str.
http://www.medregio.org/european_policies2/eu_policies_1_en.html#1(19.9.2007).

ESDP. 1999. European spatial development perspective. European Commission: 82 str.

ESPON. 2002. Project 3.1. Integrated tools for european spatial development; 1st Interim Report: 165 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/714/index_EN.html (30.4.2007).

ESPON. 2003a. ESPON 2006: Programme on the spatial development of an enlarging European Union, Programme Complement, Approved by European Commission: 78 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/70/1473/file_291/espon_pc_final.pdf (27.6.2007).

ESPON. 2003b. Project 3.1. Integrated tools for european spatial development; 2nd Interim Report: 215 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/714/index_EN.html (20.9.2007).

ESPON. 2005. Project 3.1, Integrated tools for european spatial development: 819 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/714/index_EN.html (23.4.2007).

ESPON. 2006a. Project 4.1.3, Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators, Interim Report: 306 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/947/1296/index_EN.html (3.7.2007).

ESPON. 2006b. Project 4.1.3, Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators: 443 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/947/1296/index_EN.html (21.9.2007).

EU discussions on spatial development, 2001. Discussion paper on co-operation between countries of the European Union and its neighbours on questions concerning spatial development. Summary. EU@UN: 6 str.
http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_160_en.htm (10.1.2007).

Faludi, A. 2006a. 'Planning without passport' - A project for European elites?. Paper for 'Lineae terrarum international border conference' in El Paso, 27-30 March 2006: 16 str.
<http://research.utep.edu/Default.aspx?tabid=38294> (7.3.2007).

Faludi, A. 2006b. The european spatial development perspective - Shaping the agenda, European Journal of Spatial Development no. 21: 22 str.
<http://www.nordregio.se/EJSD/refereed21.pdf> (7.3.2007).

Faludi, A., Waterhout, B. 2006. Introducing evidence-based planning. Zürich, DisP 165 - 2/2006: str. 4-33.
<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1276/7699/file/> (7.3.2007).

Gantar, P. 2007. Prostorsko planiranje in javni interesi v pluralistični družbi. Geodetski vestnik 51,2: str. 246-254.

Glossary of the key expressions used in spatial development policies in Europe. 2006.

Strasbourg, CEMAT: 23 str.

http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/CEMAT_Glossary_Jan_24th_2007.pdf
(1.4.2007).

Geodetska uprava, 2007. Promet gradiva v letu 2006, izdani podatki GU RS proračunskim uporabnikom (zbirno) 2006, Geodetska uprava RS.

Guidance information for the use of Dublin Core in Europe, 2003. CEN workshop agreement, CEN: 62 str

<ftp://ftp.cenorm.be/PUBLIC/CWAs/e-Europe/MMI-DC/cwa13988-00-2003-Apr.pdf>
(22.3.2008).

Guide, the. 2003. Evaluation of socio-economic development, Tavistock institute: 156 str.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm
(29.4.2007).

Hergan, I. 2003. Učinki skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Magistrsko delo.

Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo: 171 f.

Indicators for Monitoring and Evaluation, 2000. An indicative methodology. The New Programming period 2000-2006: methodological working papers, Working paper 3. European Commission, Brussels: 55 str.

Indicators for monitoring and evaluation. 2005. A practical guide. The New Programming Period 2007-2013: Methodological Working Papers, Draft Working Paper [X]. European Commission, Brussels: 31 str.

INSPIRE. 2007. Direktiva o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti 2007/2/ES Evropskega parlamenta in sveta, Uradni list EU L 108/1, 25.4.2007 SL: 14 str.

Osnutek Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu. 2007. MOP.

http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/prostor/osnutki_podzakonskih_aktov_ki_i_zhajajo_iz_dolocb_zakona_o_prostorskem_nacrtovanju/ (17.5. 2007).

Kvamme, K., Oštir-Sedej, K., Stančič, Z., Šumrada, R. 1997. Geografski informacijski sistemi, Ljubljana, Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti: 476 str.

Land administration guidelines. 1996. United Nations, Economic Commission for Europe, UN Publications: 177 str.

MEANS. 2003. Sourcebook 1 - Themes and policy areas; Sustainable development; 13 str.
http://www.evaled.info/downloads/sb1_sustainable_development.doc (29.4.2007).

Naprudnik, M. 2005. Regionalno in prostorsko planiranje ali regionalno - prostorsko planiranje. Dela 24: str: 23-35.

Nared, J. 2003. Vloga statističnih kazalnikov pri spremljanju in vrednotenju regionalnega razvoja. V: Zbornik 13. statistični dnevi 2003. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: 11 str.

Nared, J., Ravbar, M. 2003. Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Acta Geographica Slovenica 43,1: str. 53-83.

Opinion of the economic and social committee on the 'European spatial development perspective (ESDP)- First official draft'. 1998. OJ of EC, C 407/85: 12 str.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:407:0085:0091:EN:PDF> (8.9.2007).

Petek, T. 2004. Sistem zbirk prostorskih podatkov. Geodetski vestnik 48,4: str. 565-579.

Pogačnik, A. 1988. Kvantitativne metode v prostorskem in urbanističnem planiranju. Univerzitetni učbenik. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo gradbeništvo in geodezijo: 168 str.

Pogačnik, A. 2000. Urejanje prostora za tretje tisočletje. Ljubljana, Študentska založba: 177 str.

Pogodba o Ustavi za Evropo, 2005. Luxembourg, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti: 482 str.

Policy statement on space and land use, 2001. European consultative forum on sustainable development and land use, Directorate General for the Environment, Decision 97/150/EC. Luxembourg. Office for official public. of the Europ. Communities: 11 str.
<http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-bn/gdu/01/space1.pdf> (2.5.2007).

Poročilo o razvoju 2006. 2006. Ljubljana, Urad za makroekonomske analize in razvoj: 66 str.
<http://www.umar.gov.si/projekti/pr/2006/pr2006.pdf> (22.7.2007).

Recommendation on the Guiding principles for sustainable spatial development of the European continent, 2002. Rec (2002) 1 of the Committee of ministers of the council of

Europe: 3 str.

http://www.bbr.bund.de/nn_82470/EN/Publications/IzR/2003/7Anhang5,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/7Anhang5.pdf (7.5.2007).

Ravbar, M. 2000. Prostor in gospodarski razvoj, Alokacija gospodarskih dejavnosti ter njene fizične, ekonomske in socialne posledice. Sintezno poročilo. CRP. Ljubljana, Ministrstvo za znanost in tehnologijo: 14 str.

Ravbar, M. 2003. Uredba o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimum enotnih kazalcev. Urad RS za prostorsko planiranje, Ministrstvo za okolje in prostor, Zaključno poročilo. Raziskovalna naloga. Ljubljana. Geografski inštitut Antona Melika, ZRC SAZU: 78 f.

Ravbar, M. 2005. Regionalni management - izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja, Dela 24: str. 61-75.

Ravbar, M. 2007. Prostorsko planiranje - čemu? Geodetski vestnik, 51,2: str. 233-245.

Scoping document and summary of political messages for an assessment of the Territorial state and perspectives of the EU. 2005. Luxemburg: 28 str.
http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_fin.pdf (20.9.2007).

Strategija razvoja Slovenije. 2004. Osnutek za javno razpravo. Urad za makroekonomske analize in razvoj: 170 str.
<http://www.umar.gov.si/projekti/srs/gradiva/rpr.pdf> (22.6.2007).

Strokovna gradiva za pripravo Strategije razvoja Slovenije. 2003. Regionalni in prostorski razvoj: 14 str.
<http://www.umar.gov.si/projekti/srs/gradiva.php> (22.6.2007).

Strubelt, W. (ur.), Gatzweiler, H.-P.(ur), Kaltenbrunner, R.(ur.). 2001. Study programme on European spatial planning (SPESP), Final Report. Bonn. Federal Office for Building and Planning: 148 str.
http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_25610/EN/Publications/Forschungen/1999-2006/DL_forsch_103__2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_forsch_103_2.pdf (19.11.2006).

Study on territorial cohesion, lessons learned from the ESPON programme projects and strategy for the future, 2006. Final Report for the European Commission, DG Regional Policy. Ramboll Management, Brussels: 102 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/70/1186/file_2380/final_report_espon_study.pdf (27.8.2007).

Sustainable development in Europe. 1997. Resolution No 1. Conseil de l'Europe, European conference of ministers responsible for regional planning, Limasol (Cyprus) 1997; 5 str.
http://www.coe.int/t/e/cultural_co%2Doperation/environment/cemat/list_of_conferences/02_resol1997.asp#TopOfPage (7.5.2007).

Terms of reference. 2006. Scientific support action 4.1.3; Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators: 11 str.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/947/1296/index_EN.html (27.4.2007).

Territorial state and perspectives of the EU, the. 2007. (Draft), Luxembourg: 73 str.
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf (27.2.2007).

Third report on economic and social cohesion, A new partnership for cohesion - convergence, competitiveness, cooperation. 2004. Luxembourg, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities: 207 str.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm (24.1.2007).

Torremolinos charter, 1983. European regional/spatial planning charter, European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning:– Torremolino. Strasbourg. Council of Europe (CEMAT): 6 str.
http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/list_of_conferences/071_resol1983.asp (1.3.2007).

Uredba o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter minimalnih enotnih kazalnikov. UL RS, 107/2004: 12817-12831.

Vintar-Mally, K. 2006, Prednosti in omejitve uporabe kazalcev sonaravnega razvoja, Dela 26: str. 43-59.

Weber, A., Strade, A., Schoen, K.P. 2000, Study programme on European spatial development, Synthetic analysis of selected indicators for the spatial differentiation of the EU territory, final report. Bonn. Federal Office for Building and Planning: 27 str.
<http://www.nordregio.se/spespn/Files/1.0-action.pdf> (20.11.2007)

Winkelmann, U., Gercke, M. 1998. A new system of indicators for European development policy?, 38th Congress of the European regional science association, Europe quo vadis?, Dunaj: 23 str.

- Predpisi in zakoni

Državni razvojni program 2001-2006. 2002. Poročevalec DZ RS št. 6/2002.

Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije. 2002. Poročevalec DZ RS št. 8/2002.

Politika urejanja prostora Republike Slovenije. 2002. Vlada RS Poročevalec DZ RS št. 8/2002.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. 2002. Poročevalec DZ RS št. 6/2002.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001-2006. 2001. Poročevalec DZRS št. 60/2001.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ur. l. RS št. 76/2004.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Ur. l. RS št. 24/2003.

Zakon o evidentiranju nepremičnin. Ur. l. RS št. 47/2006.

Zakon o geodetski dejavnosti. Ur. l. RS št. 8/2000.

Zakon o javnih financah. Ur. l. RS št. 79/1999.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. Ur. l. RS št. 50/2006.

Zakon o urejanju prostora. ZUreP-1. Ur. l. RS št. 110/2002.

Zakon o prostorskem načrtovanju. ZPNačrt. Ur. l. RS št. 33/2007.

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Ur. l. RS, št. 119/07
(prečiščeno besedilo)

- Spletni viri

Centralna evidenca prostorskih podatkov, 2007.

http://www.geodetska-uprava.si/gu/aplik/opis/cepp/intro_cepp.asp (5.5.2007).

Espon atlas, 2006.

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1235/index_EN.html
(11.7.2006).

http://sl.wikipedia.org/wiki/Glavna_stran.

http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page.

Naloge Direktorata za prostor, 2007. <http://www.mop.gov.si/?id=2034> (7.12. 2007).

Podpora Ministrstva za okolje in prostor RS »Teritorialni Agendi«.

<http://www.mop.gov.si/si/splosno/novice/novica/browse/31/article/2022/5609/?cHash=5b5fd3d31c> (4.5.2007).

Drugi viri

Armstrong, H., Taylor, J. 2000. Regional economics and policy. Oxford, Blackwell Publishers: 337 str.

Černe, A. 2002. Geografski pogledi na strokovne planerske analize. Dela 18: str. 401-413.

Černe, A. 2005. Pandorina skrinjica - geografski pogledi na prostorske analize v planiranju. Dela 23: str. 235-244.

Černe, A., Pak, M., Krevs, M., Gabrijelčič, P. 2004. Minimum enotnih kazalcev za določanje poselitvenih območij. Ljubljana. Urad RS za prostorsko planiranje, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo: 139 str.

Davoudi S. 2006. Evidence-based planning, Zurich, DisP 165- 2/2006: str. 14-24 .

EPRP, 2000. Evropske prostorsko razvojne perspektive, slovenska različica ESDP: 82 str.
http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/mednarodni_dokumenti/ (28.6.2007).

ESPON, 2005. In search of territorial potentials: Midterm results by spring 2005: 76 str.

ESPON, 2005. Workshop reports. ESPON Seminar in Manchester November 2005: 51 str.

ESPON, 2005. Project 2.4.2 Final report - Annex: Country study Slovenia. Urban planning institute of Slovenia: 45 str.

ESPON 2013, 2006. ESPON 2013 Programme - European observation network on territorial development and cohesion (Second Draft), julij 2006: 62 str.

Faludi, A. 2005. Territorial cohesion policy and the European model of society. Prispevek na kongresu Association of European Schools of Planning (AESOP) 2005. Dunaj: 8 str.
<http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/228.fullTextPrint.pdf> (3.4.2007).

Faludi, A. 2006. The King is dead - Long live the King - Why there is no renewed ESDP and what happens to the ESDP agenda anyhow? Prispevek za konferenco Regional Studies Association, Leuven, Belgija, junij 2006: 16 str.

Grilc, P., Ilešič, T., Vehar, P. 2003. Ureditev institucij Evropske unije in njenega pravnega sistema. Ljubljana. Študijsko gradivo: 69 str.

Guiding principles for Sustainable spatial development of the European continent, 2000.
Council of Europe. Council of Europe, CEMAT. Hannover. CEMAT: 37 str.

Jančič, M. (Ur.). 2000. Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine.
Ljubljana. MOP: 37 str.

Kušar, S., Černe, A. 2006. Regional, spatial and environmental indicators for an assessment
of regional development, structure and potentials. Dela 26: str. 27-41.

Organizacija združenih narodov (OZN), 1997. Agenda Habitat, II. Konferenca Združenih
narodov o človekovih naseljih - Habitat II, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za
prostorsko planiranje.

Pan-European compendium on national policies, 2006. CEMAT. Sistem prostorskega
načrtovanja Slovenija. Strassbourg. str. 64-74.

Pogačnik, A. 1999. Urbanistično planiranje. Univerzitetni učbenik. Ljubljana. Univerza v
Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

Pogačnik, A. 2005. Prispevek k integraciji prostorskega, socialnega, gospodarskega in
okoljskega načrtovanja. Dela 24: str. 49-59.

Predlog Uredbe o vsebini izdelave poročila o stanju na področju urejanja prostora ter
minimalnih enotnih kazalnikov, 2004. Gradivo za obravnavo na Vladi RS, EVA 2003-
2511-0139, 10.06.2004.

Radej, B. 1999. Razvoj indikatorjev za vrednotenje okoljske kakovosti gospodarske rasti.
Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj 10/1998: 76 str.

Resolution on the Territorial agenda of the EU and it's relation to CEMAT, 2006. 14.
CEMAT, Lisbon 2006.

Territorial state and perspectives of the EU (the). 2006. (First Draft). Luxembourg: 66 str.
<http://www.ceu-ectp.org/inc/cgi/dd/dd20060912.pdf> (15.10.2007).

Urban governance index, 2004. Conceptual foundation and field test report. UN-Habitat:
96 str.

Urban indicators guidelines, 2004. Monitoring the Habitat agenda and the millenium
development goals. Part 1: UN-Habitat: 9 str.

PRILOGE

Priloga A: Seznam kazalcev po SPESP

Priloga B: Seznam projektov programa ESPON 2006

Priloga C: Seznam kazalcev za pripravo regionalne klasifikacije Evrope in temeljni RCE
kazalci za Slovenijo

Priloga D: Matrika 28 ključnih kazalcev ESPON

Priloga E: Novi matriki usmerjevalnih kazalcev in zelenih kazalcev

Priloga A: Seznam kazalcev po SPESP

Preglednica 10: Seznam kazalcev po SPESP (Weber in sod., 2000)

Table 10: List of indicators according to SPESP (Weber et.al., 2000)

Synthetic Indicators	Variables
Geographic Position	Position Accessibility of population by road Accessibility of population by rail
Economic Strength	GDP per employee GDP per capita Unemployment Share of employment in agriculture Share of employment in R+D
Social Integration	Unemployment Long-term unemployment Female activity rate
Spatial Integration	Twinning
Land use pressure	Agricultural intensification
Natural Assets	Emissions Natural hazards Environmental pressures Natural protected areas
Cultural Assets - Cultural Landscapes	Yearly tourist stays Share of farms with < 20 ha utilised agricultural area Population change Standard gross margin change
Cultural Assets - Built heritage	Presence of cultural sites Concentration of cultural sites Tourist pressure on site

Priloga B: Seznam projektov programa ESPON 2006

Tematski projekti		
1	1.1.1	Policentričnost - potenciali policentričnega razvoja v Evropi
2	1.1.2	Urbano-ruralno - urbano - ruralni odnosi v Evropi
3	1.1.3	Širitev EU & Policentrizem - učinki širitve na policentrično strukturo v Evropi
4	1.1.4	Demografski trendi - prostorski učinki demografskih trendov in migracij
5	1.2.1	Prometni trendi - prostorski trendi in zagotavljanje infrastrukture za prostorsko povezanost
6	1.2.2	Telekomunikacijski trendi - prostorski trendi in zagotavljanje infrastrukture za prostorsko povezanost
7	1.3.1.	Naravna tveganja - prostorski učinki in upravljanje z naravnimi in tehnološkimi tveganji posebnim poudarkom na klimatskih spremembah
8	1.3.2	Naravna dediščina - prostorski trendi upravljanja z naravno dediščino
Vpliv EU politik		
9	2.1.1	Prometne politike - prostorski vpliv prometne politike EU in TEN ⁴⁰ politik
10	2.1.2	Raziskave in razvoj - prostorski učinki politike raziskovanja in razvoja
11	2.1.3	Skupna kmetijska politika - prostorski učinki CAP ⁴¹ in politike razvoja podeželja
12	2.1.4	Energija - prostorski trendi energetske storitev in omrežij in energetske politike EU
13	2.2.1	Vpliv strukturnih skladov - prostorski učinki strukturnih skladov
14	2.2.2	Pred-pristopna pomoč - pred-pristopna pomoč in analiza učinkov
15	2.2.3	Strukturni skladi - prostorski učinki strukturnih skladov v urbanih območjih
Koordinacija in sintezni projekti		
16	3.1	Koordinacija (Povezana orodja za evropski prostorski razvoj)
17	3.2	Scenariji
18	3.3	Lisbonska strategija
19	3.4.1	Evropa v svetu
20	3.4.2	Gospodarstvo
Znanstveni napotki in povezovanje		
21	4.1.3	Kazalci in opazovanje prostorskega razvoja (Študija upravičenosti monitoringa teritorialnega razvoja na osnovi ključnih kazalcev ESPON)

⁴⁰ TEN - Trans-Evropske mreže (trans European Networks).

⁴¹ CAP - Common Agricultural Policy (skupna kmetijska politika).

Priloga C: Seznam kazalcev za pripravo regionalne klasifikacije Evrope in temeljni RCE kazalci za Slovenijo

Preglednica 11: Kazalci ESPON za pripravo RCE (ESPON, 2005, str. 37)

Table 11: ESPON RCE indicators (ESPON, 2005, p. 37)

Theme and indicators	Description
Economy	
GDP per capita	In PPS
Expenditure on R&D	Share of GDP
R&D Business Enterprise Sector	BES R&D personnel per 1.000 active person
GDP per capita growth	In Euro
Firms with own website	Proportion of all firms
Employment in tertiary sector	Share of total employment
Employment in primary sector	Share of total employment
Labour market	
Unemployment	Unemployment rate 2001
Development of unemployment	Change 1998-2001 in percent
Youth unemployment	Unemployed < 25 years per 1.000 inh. 15-<25 years
Labour force replacement ratio	Population ages 10-19 / population ages 55-64
R&D personnel	Total R&D personnel per 1.000 active person
High educated population	Highly educated population / total educated pop.
Employment density	Number of persons employed per km ²
Internet users	Share of all inhabitants
Demography	
Population density	Number of persons per km ²
Ageing	Share of population in the ages over 65 in percent
Reproduction potential	20-29 years in 2020 per 20-29 years in 2000
Population growth	Change 1995-2000 in %
Environment	
Artificial surface	Share of total area (Corine)
Natural surface	Share of total area (Corine)
Agriculture intensity	Output/input ratio
Hazards	
Flood events	Regional average number of flood events
Winter storms	Probability of having winter storms
Risk of radioactive contamination	Distance from nuclear power plants
Earthquake hazard potential	Mean value of grid points inside NUTS 2 boundaries
Volcanoes	Number of all volcanoes in NUTS 2 area
Oil hazards	Average of 3 indicators (harbours, pipeline, refineries)
Accessibility	
Potential accessibility	By road
Potential accessibility	By rail
Potential accessibility	By air
Potential accessibility	Multimodal
Spatial structure	
Settlement structure	Count of types with population=0
Concentration of population	Change of region's share of EU 27+2 pop. in percent
Concentration of GDP	Change of region's share of EU 27+2 GDP in percent
Time to market meso-scale	Accessibility by rail and road, weighted by pop.
Time to market macro-scale	Accessibility by rail and road, weighted by pop.
Functional Urban Areas	Share of population living in FUA

Preglednica 12: Temeljni kazalci RCE za Slovenijo (ESPON, 2005, str. 632)

Table 12: Basic RCE indicators for Slovenia (ESPON, 2005, p. 632)

Category	Indicator	absolute	min	max
Economy	Area in km ²	20.273		
	GDP in PPS per capita, 2000	15.255		
	Research & Development expenditure, share of GDP (%), 2000	1,6		
	Research & Development, Business Enterprise Sector (personnel per 1000 active persons), 2002	4,2		
Labour market	Unemployment rate (second quarter), 2001	5,7		
	Change of unemployment rate in pp, 1998-2001	-1,7		
	Youth unemployment (unemployed under 25 / 1.000 inhabitants 15 -< 25 years), 2001	56,5		
	Research & Development personnel (total) per 1000 active persons, 2002	8,8		
	Population with high educational level, share of population total education (%), 2002	14,8		
Demography	Population in 1000, 2000	1.988		
	Population density, 2000	98		
	Population development in %, 1995-2000	-0,1		
	Population over 65 years, share of total population (%), 2000	13,9		
Environment	Agriculture intensity, output/input-ratio, 2001	1,7		
Hazards	Regional average number of flood events, 1987-2002	1,0		
Accessibility	Potential accessibility multimodal (ESPON space = 100), 2001	86		
Spatial structure	FUA-Population, share of total population (%)	55,1		

¹ Arithmetic mean from NUTS2-values

Priloga D: Matrika 28 ključnih kazalcev ESPON

Preglednica 13: Matrika 28 ključnih kazalcev ESPON (ESPON, 2006, Del B, str. 68)

Table 13: Matrix of 28 ESPON key indicators (ESPON, 2006, Part B, p. 68)

	Balanced distribution of population, wealth, cities, etc.	Assets for global competitiveness	Innovative knowledge society	Diversified regional economies	Sustainable transport and energy	Sustainable settlement structures	Socially inclusive society and space *	Healthy environment and hazard prevention	Diversified cultural heritage and identities *	Territorially oriented governance *	
Urban development & hierarchy	Rank-size index (population)	importance/share of major transport hubs (pass and goods)				Primacy rates					3
Urban-rural relationships						Artificial area development		Evolution of natural surfaces			2
Demography	Evolution of population by age group and gender	Migratory balance		Activity rates by age group and gender		Day/night time population		Loss of life expectancy because of air pollution			5
Innovation			Patents by field of activity	R&D personnel							2
ICT			Broadband usage								1
Hazards								Hazard risk typology			1
Culture									Number of cultural sites		1
Transport	Potential time distance to centres of different levels	Multimodal accessibility			Intensity of transport flows by mode		Accessibility by public transport (or just by train – as a proxy)				4
Agriculture, Fisheries and Rural Development											0
Energy					Energy consumption per type of user and source						1
Governance											0

»se nadaljuje ...«

»... nadaljevanje«

Environment								Fragmentation index Ground water quality			2
Social issues	Rank-size index (by household income)		Population by education level								2
Economy	Rank-size index (by GDP)	Number of multinational headquarters	Employed in HI-TEC sector	Added value by economic sector (some specialisation index)							4
Total of INDICATORS	5	4	4	3	2	3	1	5	1	0	28

Priloga E: Novi matriki usmerjevalnih kazalcev in želenih kazalcev

Preglednica 14: Nova matrika usmerjevalnih kazalcev (ESPON, 2006b, Del B, str. 100)

Table 14: The new matrix of routing indicators (ESPON, 2006, Part B, p. 100)

		Balanced distribution of population, wealth, cities	Sustainable settlement structures	Assets for global competitiveness	Innovative knowledge society	Diversified regional economies	Sustainable transport and energy	Socially inclusive society and space	Healthy environment and hazard prevention	Diversified cultural heritage and identities	Territorially oriented governance	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Economy, Innovation, Agriculture	A			GDP per capita in Euros, 2003 GDP in PPS per inhabitant, 2003 Change of GDP in Euros per capita Labour costs Employment in R&D	R&D personnel % of total employment Gross domestic expenditure on R&D as % of GDP	Employment by economic activity Share of agriculture, forestry and fishery in the regional added value (%) Share of technological manufacturing industries in the regional added value Share of financial and business services in the regional added value Share of administration, education, health and social services in the regional added value Development of unemployment rate		Unemployment rate Unemployment rate < 25 years Long term unemployment Activity rate female 15-64 years Activity rate male 15-64 years				17

»se nadaljuje ...«

»... nadaljevanje«

						Employed in high-tech sector						
Demography	B	Population density Fertility rate Population older than 64 years Population in the age 15-64 years Share of populationyounger than 15 Migratory balance										6
Spatial structure (Urban, urban-rural, urban hierarchy)	C	Primacy rate										1
Energy, transport, ICT	D			Potential accessibility, multimodal, to population				Connectivity to rail stations Accessibility by public transport (rail)				3
Social, culture and gover-nance	E						Employed personsby highest educational level Population by highest educational level attained Part-time employment		Number of cultural sites			4
Environment, Hazards	F							Fragmentation index Flood endangered settlement and artificial areas (Corine)				2
		7	0	5	2	7	0	10	2	1	0	33

Preglednica 15: Nova matrika zelenih kazalcev (ESPON, 2006, Del B, str. 102)

Table 15: The new matrix of wish list indicators (ESPON, 2006, Part B, p. 102)

		Balanced distribution of population, wealth, cities	Sustainable settlement structures	Assets for global competitiveness	Innovative knowledge society	Diversified regional economies	Sustainable transport and energy	Socially inclusive society and space	Healthy environment and hazard prevention	Diversified cultural heritage and identities	Territorially oriented governance	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Economy, Innovation, Agriculture	A	Consumption per capita	Share of organic area	Capital/labour ratio Import-export ratio EU - Non EU Energy intensities by industries Total factor productivity Labour productivity per hour worked	<i>Employed persons by highest level of education attained</i>	Economic importance of agriculture (GDP)						9
Demography	B											0
Spatial structure (Urban, urban- rural, urban hierarchy)	C	Demographic trend in urban areas compared to rural areas	Balance of commuters Proportion of long distance commuters Accessibility of services of general interest						Evolution of natural surfaces			6
			Land use (Agriculture, fisheries, rural dev.) (Corine)									

»se nadaljuje ...«

[illegible]